

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

# guia prático para prefeituras

# ficha técnica

## **RAPS – DIREÇÃO EXECUTIVA E COORDENAÇÃO**

Mônica Sodré – Diretora Executiva  
Isabelle Rodrigues – Coordenadora do Núcleo de Projetos  
Ana Júlia Santiago e Jacqueline Amarinho –  
Gestão do Projeto

## **HUMANA – PESQUISA, ESTRUTURA E CONTEÚDO**

Ana Leticia Salla  
Bruno Gomes  
Carol Ayres

## **FNP – PARCEIRO**

Axel Grael – Vice-Presidente dos Objetivos  
de Desenvolvimento Sustentável e Prefeito de Niterói

## **FONPLATA – FINANCIADOR**

Luciana Botafogo – Gerente de Operações e Países

## **GRUPO TÉCNICO DE ACOMPANHAMENTO**

Celina Xavier de Mendonça – Consultora RAPS  
Aderbal Curvelo – FONPLATA  
André Sampaio – FONPLATA  
Ignácio Assis – FONPLATA  
Katherine Azevedo – Prefeitura de Niterói  
Simone Porto – Prefeitura de Niterói  
Valéria Augusta – Prefeitura de Niterói  
Miriam Barreto – FNP e Projeto de Fortalecimento  
da Rede “Estratégia ODS”

## **EDIÇÃO**

Érica Amorim

## **PREPARAÇÃO E REVISÃO DE TEXTO**

Cristiane B. Futagawa

## **PROJETO GRÁFICO, ARTE E DIAGRAMAÇÃO**

Estúdio TeoMenna



# precisamos avançar para a sustentabilidade



Até o final dos anos 1980, era comum que se colocasse em lados opostos a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico e social. Na época, existia uma concepção de que seria impossível uma política que alinhasse essas duas formas de pensar o mundo. O nome oficial da Rio-92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – expressou bem essa contradição, mas foi nela que o termo “sustentabilidade” se consolidou, superando essa oposição e integrando os dois objetivos como uma nova orientação para o futuro.

Com o passar dos anos e com o aumento da preocupação climática, a questão ambiental se tornou um dos principais temas nos espaços diplomáticos mundiais. Recentemente, a Organização das Nações Unidas (ONU) produziu metas que têm alcançado uma maior motivação e adesão da sociedade planetária: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, com metas a serem alcançadas até 2030. A sustentabilidade e conceitos como economia verde, economia circular, nova economia e economia limpa e de baixo carbono não são mais temas periféricos ou apenas retóricos, mas estão no centro das políticas anunciadas.

Isso é muito importante, porque estamos vivendo um momento decisivo para o futuro da humanidade. Eventos climáticos extremos estão cada vez mais frequentes: no Brasil,

diversos meses de 2022 foram marcados por fortes chuvas e enchentes que atingiram gravemente municípios do Norte, Nordeste e Sudeste do Brasil, ao mesmo tempo que a seca comprometeu o abastecimento urbano de água, ameaçou a segurança alimentar e prejudicou a produção de energia.

Há esperança de tempos melhores, e para isso é imprescindível mudar as cidades, combater a pobreza, promover a justiça social, rever o transporte, os padrões de consumo, a geração de energia e a atitude perante o meio ambiente, a biodiversidade e os biomas do planeta.

Na Rio-92, surgiu o chamamento à ação: “Pensar globalmente e agir localmente”. O enfrentamento das mudanças climáticas nos fez perceber que o desafio é muito maior. Além da cidadania, é preciso promover a “planetania”, ou seja, uma cidadania global. Em suma, temos que pensar e agir tanto localmente, como regionalmente, nacionalmente, continentalmente e globalmente. Em todas as escalas, o protagonismo das cidades é estratégico e será decisivo!

Esta obra – *Desenvolvimento Sustentável: Guia Prático para Prefeituras* – nos dá diretrizes de como avançar com iniciativas locais. Precisamos apresentar soluções e implementar ações efetivas em defesa da Agenda 2030. Durante a 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 26), em

2021, tive a oportunidade de ratificar para as lideranças internacionais que os governos locais brasileiros estão preocupados e engajados na missão de conter o aquecimento global.

Já sabemos que as cidades precisam avançar em relação à sustentabilidade, e para isso precisam ser ambientalmente saudáveis, socialmente justas, com qualidade de vida para todos e prósperas. Essas mudanças não acontecerão de cima para baixo. É preciso um somatório de boas práticas locais e da construção de consensos internacionais, com um processo de mobilização baseado no convencimento de que a mudança é necessária, indispensável e para o bem de todos. Não há como fazer isso sem ser pelo exemplo. Aí está a importância das iniciativas locais, na escala do cidadão, com resultados perceptíveis, mensuráveis e replicáveis.

Como gestores públicos, não podemos abrir mão da esperança e da força para sermos agentes das mudanças. O futuro será sustentável ou não haverá futuro. Espero que este Guia seja uma importante contribuição para a implementação de políticas públicas que promovam um desenvolvimento estruturante, inclusivo e sustentável nos territórios e municípios.

*Axel Graef, Prefeito de Niterói-RJ,  
Liderança RAPS e Vice-Presidente de ODS da FNP*

# apresentação

Esta publicação – *Desenvolvimento Sustentável: Guia Prático para Prefeituras* – é uma iniciativa realizada pela [Frente Nacional de Prefeitos](#) (FNP) em parceria com a [Rede de Ação Política pela Sustentabilidade](#) (RAPS) e o [FONPLATA – Banco de Desenvolvimento](#). A pesquisa, estruturação e o conteúdo foram conduzidos pela [Humana](#) e especialistas convidados.

O Guia foi idealizado em razão da escassez de materiais que podem apoiar, em nível municipal, os tomadores de decisão em iniciativas que colaborem para o desenvolvimento sustentável dos municípios brasileiros. A publicação se propõe a ampliar o conhecimento sobre o tema e prover insumos para qualificar a atuação política de prefeitas e prefeitos,

com o objetivo de contribuir com o conhecimento técnico e a compreensão da relevância de assuntos relacionados ao desenvolvimento sustentável e à Agenda 2030.

Para a FNP, a RAPS, o FONPLATA e a Humana, o propósito é disseminar o compromisso com o desenvolvimento sustentável, bem como apoiar líderes políticos do executivo local na elaboração de ações estruturais que poderão contribuir para a melhoria de vida e o bem-estar dos cidadãos por meio da construção de saberes para o fortalecimento da democracia e aprimoramento do processo político brasileiro.

# organizações que fazem parte desta iniciativa



## **REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS)**

A RAPS é uma organização não governamental apartidária e independente que, desde 2012, tem a missão de contribuir para o aperfeiçoamento da democracia e do processo político brasileiro. O compromisso da RAPS é apoiar líderes políticos, de diferentes partidos e posições no espectro ideológico, para que compreendam e incorporem os princípios da sustentabilidade em seus mandatos. A rede da organização soma mais de 750 membros, de 29 partidos políticos e todas as regiões do país. Do total de membros, 228 estão no exercício de cargos eletivos – oito senadores, 37 deputados federais, 46 deputados estaduais, dois deputados distritais, 91 vereadores, dois governadores, 30 prefeitos e 12 vice-prefeitos.



## **FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP)**

Fundada em 1989, a FNP é a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por prefeitas e prefeitos em exercício de seus mandatos. A entidade representa os interesses e trabalha pela pauta de municípios com mais de 80 mil habitantes, o que, atualmente, representa 412 municípios, sendo 100% das capitais, 61% dos habitantes e 74% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Organizada em diretoria-executiva, vice-presidências temáticas, conselho fiscal, e também por estados e faixa populacional, a FNP desenvolve projetos com parceiros nacionais e internacionais e apoia a atividade de fóruns e redes de secretários municipais.



## **FONPLATA** **– BANCO DE DESENVOLVIMENTO**

O FONPLATA é um banco de desenvolvimento formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, cuja principal missão é apoiar a integração dos países-membros para consolidar um desenvolvimento harmônico e inclusivo, mediante operações de crédito e recursos não reembolsáveis do setor público. O objetivo do FONPLATA é contribuir para reduzir as disparidades socioeconômicas e privilegiar a complementariedade e a sinergia dos esforços das instituições de desenvolvimento nacional, assim como de outras agências de desenvolvimento, por meio de projetos de média e pequena dimensões para serem realizados em delimitados espaços geográficos.

## HUMANA

### **HUMANA**

A HUMANA atua no campo da sustentabilidade e pelo desenvolvimento dos territórios, com base em quatro pilares fundamentais: governança, fortalecimento das capacidades institucionais, agendas de desenvolvimento econômico e mecanismos financeiros. Seja no contexto de grandes empreendimentos, no campo ou na cidade, a HUMANA desenha, implementa e executa estratégias multissetoriais, reunindo empresas, governos locais e organizações da sociedade civil. Atuando em todo o Brasil desde 2016, com equipes de campo e remotas, a empresa é constituída por uma rede de aproximadamente 30 profissionais multidisciplinares, e, entre 2019 e 2021, esteve presente em 14 estados e 48 municípios do Brasil.

# sumário

# introdução

Esta publicação é um Guia prático para as prefeituras e pretende ser uma contribuição para o desenvolvimento dos territórios e municípios, destacando o papel do gestor público (executivo municipal) na implementação de políticas públicas que promovam um desenvolvimento estruturante, inclusivo e sustentável.

Entendemos que o **desenvolvimento sustentável** é um conceito que nasceu a partir da ideia de desenvolvimento, que, em sua concepção, remete principalmente à economia. Sua concretização é vista como um processo de transformação a longo prazo, que necessita ser construído estratégica e coletivamente, e implementado de forma integrada, de modo que:

Um desenvolvimento justo, inclusivo e sustentável deve também ser aderente à realidade do **território** e alavancar a participação coletiva, qualificada e a boa governança, incluindo os vários atores que se relacionam territorialmente (poder público, empresas, organizações da sociedade civil, universidades etc.), a fim de avançar na legitimação dos processos e na tomada de decisão compartilhada localmente.



Território é o lugar em que as pessoas vivem, criam suas experiências, suas histórias e onde podem desenvolver seu potencial de forma autônoma e próspera. O termo “território” pode se referir a um município, uma parte específica do município ou até mesmo a uma região mais ampla do que o município (como áreas de bacias hidrográficas, região do semiárido ou região amazônica).

O poder público pode e deve ser catalisador de mudanças para que o desenvolvimento sustentável ocorra para todas as pessoas.

## o que você irá encontrar neste guia

Ao longo dos capítulos, você encontrará conceitos, referências, dicas de leitura para aprofundamento no tema e estudos de casos extraídos ou desenvolvidos a partir da diversidade de contextos, situações e realidades dos 5.568 municípios brasileiros que podem servir de base para o desenvolvimento de ações municipais, independente do porte da cidade ou da capacidade da gestão pública.

Queremos que este Guia mostre como e por que os governos locais podem trabalhar com desenvolvimento sustentável de forma integrada ao que já realizam, potencializando as estratégias, as políticas públicas e o financiamento público municipal.

# 1.

## Termos fundamentais sobre desenvolvimento sustentável

Começaremos explicando os conceitos de desenvolvimento e apresentando definições de alguns temas e termos fundamentais para a apreensão do conteúdo deste Guia.



Para facilitar a leitura deste Guia e elucidar eventuais dúvidas a respeito de terminologias específicas, abordaremos a seguir os principais termos utilizados no debate sobre desenvolvimento sustentável. Entender estes conceitos auxilia na sua utilização correta no momento de definir e desenhar ações e políticas públicas e também na compreensão de outras discussões relacionadas às agendas do desenvolvimento sustentável.

**1.** Leia mais sobre este tema no artigo *Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados*, publicação da FGV EBAPE, [clique aqui](#).



Antes de seguirmos para as definições dos conceitos fundamentais aqui presentes, vamos entender qual é a diferença entre sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, termos que, apesar de terem explicações diferentes, caminham para o mesmo objetivo:<sup>1</sup>

**Sustentável** é a classificação que damos às soluções que enfrentam a deterioração do sistema ambiental.

A **sustentabilidade** mensura o nível da qualidade desse sistema e é pensada como um objetivo de longo prazo (um mundo mais sustentável, por exemplo).

O **desenvolvimento sustentável** atua com estratégias multidisciplinares e se refere aos muitos processos e caminhos integrados para o seu alcance (por exemplo, agricultura sustentável, produção e consumo sustentáveis, educação e formação etc.).



## Desenvolvimento econômico

Este é um conceito que pode ser apresentado como o resultado de um conjunto de programas, políticas ou atividades que buscam melhorar o bem-estar econômico e a qualidade de vida de uma comunidade. Desenvolvimento econômico também pode ser traduzido como a criação de riquezas a partir das quais se geram benefícios para uma comunidade pelo esforço conjunto de órgãos do governo em uma cidade ou município para influenciar o rumo do investimento do setor privado (em seus diversos portes e escalas) em direção a oportunidades que possam levar a um crescimento econômico diversificado, de preferência sustentado. Essa definição pode depender do contexto de cada município e da comunidade que nele vive, pois cada território tem suas próprias oportunidades, desafios e prioridades.<sup>2</sup>

## Ordenamento territorial

É a organização do território pelo poder público e sua capacidade de influenciar a distribuição tanto de pessoas quanto de atividades em diversas escalas, utilizando um conjunto de instrumentos públicos nos vários níveis administrativos e/ou governamentais (local, regional, nacional). Por exemplo, a localização de infraestrutura, de áreas verdes e/ou projetos de moradia (CEMAT, 2011).

## Desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento sustentável<sup>3</sup> é aquele capaz de suprir as necessidades do presente, da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em atender suas próprias necessidades. Ou seja, trabalha um modelo de desenvolvimento que utiliza recursos sem esgotá-los. Em sua essência, essa é uma abordagem de desenvolvimento que procura equilibrar necessidades distintas, e muitas vezes concorrentes, com a consciência das limitações ambientais, sociais e econômicas.

## Perspectiva integrada de ordenamento do território

Uma perspectiva integrada de ordenamento do território corresponde a uma visão que leva em consideração os vários fatores passíveis de influenciar o desenvolvimento territorial de uma área específica, como alterações climáticas ou riscos naturais, atividades humanas, investimentos privados ou comportamentos socioculturais, políticas públicas em diversos setores etc. Essa perspectiva atribui particular importância à existência de coerência entre políticas públicas setoriais com impactos significativos no território, de forma a assegurar um elevado grau de coesão territorial e evitar pontos fracos, como a falta de sinergias, a afetação desadequada de recursos e a produção de impactos territoriais contrários à evolução territorial desejada. (CEMAT, 2011).

## Desenvolvimento territorial

Desenvolvimento territorial é a transformação progressiva de um território impulsionado por políticas públicas e ações locais integradas. O território e suas populações estão no centro do planejamento para diminuir as desigualdades territoriais e garantir acesso a políticas, bens e serviços públicos. O ponto-chave é que a integração de ações para o desenvolvimento aconteça de forma integral, buscando equilíbrio das demandas econômicas, sociais, ambientais e culturais, superando as desigualdades territoriais. Pela complexidade e por serem multidimensionais, ações estratégicas para o desenvolvimento territorial demandam tempo e investimento.

<sup>2</sup>. Conjunto de conceitos consolidados pela HUMANA com base em estudiosos como Amartya Sen e Hirschman, além de instituições de referência como IPEA e PNUD.

<sup>3</sup>. A definição foi elaborada no documento *Our Common Future*, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, para debater e propor soluções para equilibrar dois aspectos: o desenvolvimento econômico e a preservação do planeta (ICLEI, 2016).

## Nova Agenda Urbana

A Nova Agenda Urbana foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) e representa uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável, em que todas as pessoas tenham direitos e acessos iguais aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer.<sup>4</sup> A Agenda estimula que todos os níveis de governo, a sociedade civil, o setor privado e a academia se engajem nos compromissos pelo desenvolvimento urbano sustentável com o intuito de repensar como as cidades são planejadas, desenhadas, financiadas, desenvolvidas, governadas e administradas. Essa nova visão de cidades se dá com um planejamento urbano e territorial que promova o uso sustentável do solo e seus recursos naturais, propondo que cidades sejam compactas, policêntricas, com densidade e conectividade urbana adequada – diminuindo os desafios de mobilidade e infraestrutura, por exemplo.

## Acordo de Paris (COP 21)

O Acordo de Paris é o tratado internacional que resultou da 21ª Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e que estabelece entre os países participantes três principais objetivos de longo prazo: (i) adotar uma série de esforços mundiais para manter o aquecimento global abaixo de 2°C<sup>5</sup> em comparação aos níveis pré-industriais, almejando reduzir as emissões de gases de efeito estufa em todas as regiões do planeta; (ii) aumentar a capacidade dos países de se adaptarem aos impactos adversos das mudanças climáticas e promover a resiliência climática; (iii) tornar os fluxos financeiros consistentes com uma baixa emissão de gases de efeito estufa e com um caminho de desenvolvimento resiliente ao clima.

<sup>4</sup> Saiba mais sobre a Nova Agenda Urbana clicando aqui.

<sup>5</sup> Esses são os limites de temperatura que os cientistas disseram ser necessários para evitar alguns dos piores efeitos das mudanças climáticas.

## Vulnerabilidade social

Vulnerabilidade social é um conceito multidimensional segundo o qual privações de garantia e acesso a direitos como educação, saúde, moradia e saneamento básico se acumulam e estão interconectadas (IPEA, 2015).

Em geral, nos referimos ao termo “em estado de vulnerabilidade social” quando falamos de populações privadas desses direitos fundamentais, pois vulnerabilidade social deveria ser um estado transitório, e não permanente de nenhuma população ou grupo social.

## Segurança alimentar

Segurança alimentar é a estratégia ou conjunto de ações intersetoriais e participativas que consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Tem como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

## Pobreza

“Linha de pobreza” é o termo utilizado para descrever o nível de renda anual no qual uma pessoa ou uma família não consegue obter os recursos necessários para viver. O Brasil não possui uma linha oficial de pobreza e utiliza o critério do Banco Mundial (SIS IBGE 2018), que define como “pobreza” a situação de uma pessoa que vive com rendimentos diários abaixo de US\$ 5,5, e “extrema pobreza” a situação de quem vive com apenas US\$ 1,90, ou menos, por dia.

É importante que os conceitos aqui apresentados sejam incorporados à prática da gestão pública com o intuito de promover nos municípios e cidades brasileiras ações e políticas públicas que considerem as diversas dimensões da sustentabilidade, olhando para o território, a economia e a sustentabilidade de acordo com a realidade local na busca estratégica pelo desenvolvimento sustentável.

A depender do tipo de governança instalada no território, a gestão pública terá mais ou menos sucesso como promotora do desenvolvimento, como veremos no capítulo a seguir. Um sistema de governança mais participativo, inclusivo, aberto e transparente aos diversos setores da sociedade permitirá a implementação de políticas públicas pelo desenvolvimento mais assertivas e com melhores resultados.

---

A pobreza tem um custo enorme para todo o conjunto da sociedade, inclusive para os mais abastados. Não há desenvolvimento se parte da população não prospera.

# 2.

## Agendas globais de desenvolvimento

Abordaremos a importância do protagonismo dos municípios em aderirem e territorializarem os compromissos assumidos pelas agendas globais de desenvolvimento.



# AGENDA 2030

A Agenda 2030 é um compromisso assumido por todos os países que compuseram a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em 2015 – os 193 Estados-membros da ONU, incluindo o Brasil – para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que até 2030 todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade. É composta por 17 objetivos ambiciosos e interconectados, que, juntos, somam 169 metas que abordam os principais desafios de desenvolvimento que enfrentamos atualmente. Tornou-se a principal referência na formulação e implementação de políticas públicas para governos em todo o mundo.

Suas metas são acompanhadas por um conjunto de indicadores para que governos, sociedade civil e empresas revejam suas ações e prioridades em favor de um novo modelo de desenvolvimento capaz de recolocar a “humanidade no planeta e o planeta na humanidade”. Dentre os 17 objetivos, 16 deles são temáticos, e o último foca a criação e desenvolvimento de “parcerias para implementação dos objetivos”, demonstrando quão fundamental, para governos municipais e nacionais, é a integração de entidades de setores diversos, bem como da sociedade civil.

## A AGENDA 2030 COMO ESTRATÉGIA INTEGRADA PARA O DESENVOLVIMENTO

Embora os ODS não tenham sido concebidos pelos governos locais e regionais, eles fornecem uma ambição universal e uma estrutura valiosa para todos os níveis de governo alinharem as prioridades globais, nacionais e subnacionais dentro de políticas que se esforçam para não deixar ninguém para trás no desenvolvimento sustentável.

No entanto, por suas diversas dimensões e interconexões, a implementação da Agenda 2030 é um desafio a ser enfrentado em conjunto, de forma coletiva e coordenada. A participação de todos os setores da sociedade é fundamental para atingir os objetivos traçados, que refletem os principais desafios globais e, também, locais, pois essa não é uma agenda deslocada da realidade dos municípios e demanda ações coletivas em todos os níveis de atuação (formulação, implementação e monitoramento).



## O QUE ESSA AGENDA SIGNIFICA PARA O MEU MUNICÍPIO?

A Agenda 2030 proporciona um potencial para reformular políticas de desenvolvimento sustentável que trazem a perspectiva local para o centro de seu

planejamento. Em particular, os ODS fornecem uma estrutura com a qual governos municipais e gestores públicos podem (OCDE, 2020):

- Identificar prioridades centradas na perspectiva local e reorientar estratégias e planos existentes (ou moldar novos) mais alinhados ao desenvolvimento sustentável.
- Conduzir decisões mais qualificadas relacionadas ao orçamento ao alocar recursos com base nas metas prioritizadas nos níveis nacionais e subnacionais (alinhando objetivos e metas).
- Contribuir com a coordenação vertical entre os níveis de governo nacional, regional e local, alinhando prioridades, incentivos, objetivos e recursos.
- Promover sinergias entre as políticas setoriais para superar lacunas e a fragmentação em direção a resultados sociais, econômicos e ambientais consistentes.
- Estimular o setor privado a desenvolver parcerias que podem impulsionar modelos de negócios mais sustentáveis para pessoas, lugares e empresas.
- Impulsionar o engajamento da sociedade civil e dos cidadãos, em particular dos jovens, para desenhar visões e estratégias com as partes interessadas locais.

Cidades e regiões devem usar os ODS para enfrentar desafios locais concretos que exigem uma abordagem holística.

Estes exemplos de ações colocam o município como protagonista responsável pela transformação local. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020), ao menos 105 das 169 metas dos ODS não serão alcançadas sem o devido envolvimento e coordenação com os governos locais e regionais, mostrando a grande importância do engajamento dos municípios na realização da Agenda 2030.

## TERRITORIALIZAÇÃO DA AGENDA 2030

Territorialização (ou “localização”, para a ONU) pode ser entendida como o processo de definição, implementação e monitoramento de estratégias em nível local para atingir metas e objetivos globais, nacionais e subnacionais de desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, a territorialização é o processo de implementação dos ODS (assim como outras ações e políticas locais) em diferentes territórios de acordo com as suas especificidades e demandas, levando em conta os contextos particulares para atingir as metas da Agenda 2030. No caso dos ODS, esse processo pode englobar desde a definição de metas municipais, escolha das melhores estratégias de implementação e uso de indicadores para medir e monitorar sua evolução (GTF, UCLG; 2020).

Além disso, como a Agenda 2030 apresenta temas transversais e complementares, sua territorialização e implementação efetiva exige uma articulação intersetorial e ações concretas de todos os atores sociais. Cria-se a oportunidade de construir novos caminhos e parcerias, implicando um esforço conjunto e coordenado entre poder público, setor privado e sociedade civil.

## A TERRITORIALIZAÇÃO DA AGENDA 2030 TEM O POTENCIAL DE:

- Fomentar a articulação intersetorial, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nos territórios.
- Introduzir uma cultura de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas locais.
- Direcionar o Investimento Social Privado para ações estruturantes e transformadoras nos territórios.
- Fortalecer processos participativos entre vários atores sociais com vistas à construção de uma agenda de desenvolvimento comum de curto, médio e longo prazos.
- Promover o Desenvolvimento Territorial Integrado.
- Planejar e priorizar ações, políticas e programas locais.
- Monitorar as multidimensões do desenvolvimento.



### Atenção!

É importante destacar que uma boa governança é o que vai garantir que agendas de longo prazo, como a Agenda 2030 ou a Agenda Climática, saiam do papel e sejam salvaguardadas pela sociedade civil e outros atores locais, mesmo em alternâncias de governo.

## COMO AS AÇÕES REALIZADAS NO MEU MUNICÍPIO PODEM SE CONECTAR À AGENDA 2030?

Além de se responsabilizar pela aplicação e territorialização dos ODS, o município precisa enxergá-los como um guia que orienta o planejamento e indica para onde olhar. Diversas práticas podem ser aplicadas por municípios no uso dos ODS, como estrutura para melhorar suas estratégias e planos e ações de desenvolvimento local e regional. Algumas delas incluem, por exemplo:

1

Uso dos ODS como uma lista de verificação para avaliar até que ponto seus programas estão alinhados aos objetivos e metas do desenvolvimento sustentável (mostra quão alinhado seu município está com os ODS, permitindo um diagnóstico e, eventualmente, ajuste das prioridades cruzando os ODS com as principais demandas municipais).

2

Norte para adequar os planos existentes aos ODS. É uma forma de priorizar temáticas trabalhadas de acordo com os ODS caso o município enfrente impasses sobre onde ou o que priorizar.

3

Orientação para formular novos planos e estratégias com base nos ODS (possibilita que novos planos e estratégias sejam elaborados desde o início já alinhados aos ODS).

Por meio dessas três ações, é possível que o município faça a integração dos ODS em seus processos estratégicos de formulação de políticas públicas locais que estejam potencialmente alinhadas aos orçamentos nacionais e internacionais, privados ou de cooperação internacional.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



Site das Nações Unidas Brasil: [Objetivos do Desenvolvimento Sustentável](#)

[Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#) elaborado pelo PNUD

[Guias e relatórios da United Cities and Local Governments \(UCLG\)](#)<sup>6</sup> focados no desafio da territorialização da agenda de desenvolvimento sustentável

[Manual de Planejamento Público](#)

6. A United Cities and Local Governments (UCLG) é uma rede global de cidades e governos locais, regionais e metropolitanos voltada para representação e defesa dos interesses de cidades.

## SUGESTÃO DE ROTEIRO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 NO SEU MUNICÍPIO:

1. Faça uma reunião intersecretarial para apresentação da Agenda 2030, identificando a aderência da Agenda às pastas.
2. Crie um Grupo de Trabalho (GT) intersecretarial para realizar um diagnóstico mais aprofundado sobre as políticas e programas públicos que já estão em desenvolvimento, alinhando-os à Agenda 2030.
3. Esse GT será responsável por impulsionar a implementação da Agenda na gestão pública e trará outros atores para o processo, como conselheiros, empresas, organizações locais e academia.
4. Aprofunde ainda mais o diagnóstico da gestão pública, trazendo elementos sobre as oportunidades, desafios e recursos disponíveis ou necessários. Compartilhe sistematicamente os resultados com a gestão para o desenvolvimento da Agenda.
5. Crie um arranjo de governança da Agenda 2030 no município com todos os setores sociais.
6. Crie processos de consulta, participação e engajamento.
7. Realize um estudo de territorialização da Agenda 2030, contemplando também as ações da sociedade civil, empresas e academia.
8. Identifique os ODS que são mais aderentes à realidade local (isso não quer dizer que não vá atuar com todos).
9. Elabore um plano estratégico municipal integrado com base na Agenda.
10. Elabore projetos e qualifique as políticas públicas para alcançar as metas.
11. Alavanque recursos privados e de cooperação internacional.
12. Crie um bom sistema de monitoramento e avaliação da Agenda no seu município.

## MONITORANDO AS MULTIDIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO

Algumas regiões e cidades exigem um arcabouço de indicadores que esteja mais adaptado e seja específico aos contextos locais, priorizando a coleta e produção de dados desagregados por renda, gênero, raça e outras dimensões para abordar e refletir disparidades locais, o que permitirá monitorar e avaliar o progresso local, gerando evidências que poderão orientar as ações de desenvolvimento sustentável.

Dada a multidimensionalidade da Agenda 2030 e dos ODS, é importante que o monitoramento reflita a interconexão entre as temáticas tratadas no território. A vantagem de um monitoramento integrado, usando a Agenda 2030 como referencial de progresso dos municípios, é observar se as ações realizadas sob determinado ângulo impactam outras áreas positiva ou negativamente.

Exemplo: ao observar ações para geração de trabalho e renda, cabe analisar como elas estão ou não impactando o meio ambiente, se implementam ou não ações para diminuir desigualdade de gênero no mercado de trabalho, entre outras.

### O que são indicadores?

Resumidamente, indicadores são dados cujo objetivo é qualificar informações para acompanhar a evolução e orientar avaliações sobre programas, projetos ou políticas. São marcadores que apontam se as metas traçadas foram atingidas.

### O que é monitoramento?

Monitoramento é o processo de acompanhamento da evolução de indicadores e de ações de programas, projetos e políticas. Seu objetivo é observar ações e coletar dados que possam informar e orientar ajustes necessários nas atividades realizadas.

A Prefeitura de Belo Horizonte criou o [Sistema Local de Monitoramento de Indicadores ODS](#) do município. São 159 indicadores que correspondem aos 17 ODS e, quando possível, trazem recortes sobre sexo, raça/cor, região administrativa e território de gestão compartilhada.

### Os desafios da produção de dados locais

A Agenda 2030 estabelece uma estrutura global de relatórios que inclui contribuições nos níveis local, nacional e regional e culmina no Fórum Político de Alto Nível<sup>7</sup> da ONU. Porém, tanto a falta de produção de dados estatísticos como a ausência de coordenação em sua comunicação dentro das esferas nacionais prejudicam o reporte sobre o progresso local e nacional perante as metas (UNDP, 2021). A não existência de novos dados e da atualização de dados disponíveis dificulta a elaboração de ações, políticas e programas baseados em evidências tão essenciais para que formuladores de políticas possam tomar decisões informadas.

#### PARA SABER MAIS, ACESSE



E-book: [Cinco conceitos sobre o que é “não deixar ninguém para trás”](#)

[Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades](#)

[A Lupa na Cidade – Painel de Indicadores de Desenvolvimento de Áreas Urbanas Vulneráveis](#)

[Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#)

<sup>7</sup> O Fórum Político de Alto Nível da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável é o principal fórum global para revisar os sucessos, desafios e lições aprendidas para alcançar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – e para os países apresentarem suas Revisões Nacionais Voluntárias.

## DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS

A Lista de Verificação para Ação Pública, que compõe o relatório *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals (2020)*, pretende facilitar a adoção e implementação dos ODS como ferramenta para promoção de melhores políticas

e condições de vida pelos governos locais e regionais, em responsabilidade compartilhada com os governos nacionais. Destacamos abaixo os principais eixos de construção apontados no relatório:

**Uso dos ODS para definir e adaptar visões, estratégias e planos de desenvolvimento local e regional e reorientar os existentes.**

“Cidades e regiões devem usar os ODS para enfrentar desafios locais concretos que exigem uma abordagem holística, como formas limpas de mobilidade urbana, habitação a preços acessíveis, igualdade de gênero, acesso a espaços verdes, desenvolvimento urbano equilibrado, água potável e saneamento, qualidade do ar, gestão de resíduos, desigualdades territoriais ou prestação de serviços”.

**Uso dos ODS como uma estrutura para alinhar prioridades políticas, incentivos e objetivos entre governos nacionais, regionais e locais, bem como para gerenciar compensações e promover sinergias entre áreas políticas.**

“Em particular, as regiões e cidades devem se envolver nos processos nacionais para refletir o progresso em nível subnacional e abordar as disparidades regionais. Esses espaços também podem impulsionar uma melhor governança multinível dos ODS e lançar luz sobre as iniciativas locais”.

**Integrar os ODS nos processos orçamentários para garantir que recursos adequados sejam alocados para a implementação da Agenda 2030 e para promover a continuidade das políticas em todos os ciclos políticos.**

“Os governos devem alocar recursos financeiros com base nas prioridades de políticas locais identificadas e nos principais desafios locais, e usar a estrutura dos ODS como meio para promoção de programas e prioridades multissetoriais integrados”.

**Aproveite os dados dos ODS e os sistemas de indicadores localizados para orientar políticas e ações para melhorar a vida das pessoas e mostrar o desempenho e as histórias positivas de cidades e regiões.**

“Para uma avaliação e respostas políticas mais abrangentes, as cidades e regiões devem combinar dados e indicadores em diferentes escalas, desde aqueles relacionados aos limites administrativos (a unidade para ação política e administrativa) até aqueles ligados a abordagens funcionais (a geografia econômica de onde pessoas vivem e trabalham)”.

**Use os ODS como um veículo para aumentar a responsabilidade e a transparência por meio do envolvimento de todas as partes interessadas presentes no território, incluindo a sociedade civil, cidadãos, jovens, academia e empresas privadas, no processo de formulação de políticas.**

“Cidades e regiões podem usar uma combinação de várias ferramentas para envolver as partes interessadas locais, como campanhas de conscientização, oportunidades de networking, mas também reduzir o risco para investimentos em soluções de ODS por meio de doações ou empréstimos, bem como incentivo fiscal para soluções inovadoras em direção à sustentabilidade”.

## AGENDA CLIMÁTICA

O desafio do clima é um dos mais complexos que o mundo tem hoje. Para enfrentá-lo, é necessária uma concentração de atores públicos, privados e da sociedade em geral, pois não existem soluções rápidas, individuais ou mágicas para as mudanças climáticas que temos vivenciado.

A Agenda Climática diz respeito às diversas agendas e planos integrados construídos em diferentes escalas de poder decisório: planos territoriais, municipais, regionais, estaduais, nacionais e internacionais. A construção de iniciativas nessas diversas frentes promove uma abordagem integrada e com perspectivas locais que se complementam de forma estratégica nas ações de enfrentamento às mudanças climáticas e à economia de baixo carbono.

Dos 16 anos mais quentes já registrados no globo, 15 ocorreram após 2001. Não bastasse a temperatura, o regime de chuvas está sendo alterado, os estoques de gelo e neve vêm diminuindo e os níveis dos oceanos estão em constante elevação. A ciência não tem dúvida de que as mudanças climáticas estão em curso. Mais de 97% dos estudos sobre clima indicam que a maior razão do aumento da temperatura média global é a emissão de gases de efeito estufa (GEE), a exemplo do CO<sup>2</sup>, decorrente de atividades extrativas, produtivas e de consumo, como exploração de combustíveis fósseis (carvão, petróleo e gás natural) para gerar energia, e derrubada de florestas.

## Como a mudança climática afeta os municípios e como eles podem se preparar?

As cidades reúnem mais da metade da população mundial e concentram a maioria das atividades econômicas e dos ativos construídos, fatores que as tornam especialmente vulneráveis às mudanças climáticas.

Os impactos causados pelas alterações no clima já podem ser observados e, principalmente, sentidos nos centros urbanos, e a tendência de agravamento segue em alta. Entre os principais problemas que podem atingir as cidades, estão o aumento de temperatura, e do nível do mar, ilhas de calor, inundações, escassez de água e alimentos, acidificação dos oceanos e eventos extremos.

### O que é Mitigação

Mitigação é uma estratégia de resposta à mudança do clima, ou seja, é uma intervenção humana que visa a redução das emissões de gases de efeito estufa. De forma geral, traz benefícios globais e de longo prazo, levando à estabilização das concentrações de GEE e, por consequência, da temperatura média global (Ministério do Meio Ambiente).

### O que é Adaptação

Adaptação é uma resposta estratégica local e de curto prazo de qualquer sistema às mudanças do clima. Seu objetivo é assegurar que os impactos decorrentes dela sejam os menores possíveis na vida das pessoas e dos territórios.

### O que é Cidade resiliente

É a cidade que está preparada para ser alvo e se recuperar de eventos traumáticos ou de momentos de estresse climáticos, enquanto mantém suas funções essenciais, estrutura e identidade, adaptando-se e prosperando em meio às mudanças contínuas.

## Cidades e a mudança climática

### POR UM LADO, AS CIDADES:

- São grandes emissoras de gases causadores de efeito estufa, principalmente nos setores de energia, transportes e resíduos.
- São o local onde os danos provocados pelas mudanças climáticas, como enchentes e ondas de calor, se fazem sentir mais diretamente pela população, em especial pelos grupos mais vulneráveis, que vivem em áreas de risco ou têm menos acesso a serviços de saúde e saneamento básico, entre outros.

### POR OUTRO LADO, ELAS TÊM ALTO POTENCIAL DE:

- Mitigação, ou seja, a capacidade de reduzir as emissões de maneira significativa e até mesmo de remover, ou “sequestrar”, os GEE da atmosfera.
- Adaptação, isto é, de se prepararem para enfrentar as alterações do clima, se ajustarem a seus efeitos e de se recuperarem desse impacto o mais rapidamente e da melhor maneira possível.

A implementação de uma Agenda Climática propositiva com compromissos públicos e planos de ação alinhada aos compromissos globais não é limitada a apenas algumas cidades que podem ser mais diretamente impactadas pelas mudanças climáticas. Cidades de diversos portes e com distintos níveis de desenvolvimento socioeconômico podem adotar medidas de mitigação e adaptação para se tornarem mais resilientes às mudanças climáticas.

A resposta ao desafio climático pode vir, por exemplo, por meio de estratégias integradas para redução de emissões de gases de efeito estufa. O *Guia de Ação Local pelo Clima*<sup>8</sup> traz diversos exemplos de como os municípios podem reduzir ou neutralizar as emissões em várias frentes, de melhorias no transporte público ao aumento da conservação de áreas verdes.

A seguir, estão algumas etapas que precisam ser desenhadas, articuladas e implementadas para a construção de uma boa governança climática com foco no desenvolvimento dos territórios:<sup>9</sup>

### PARA SABER MAIS, ACESSE



Guia: [Mudança Climática e Metas Globais: A Implementação da Agenda de Sustentabilidade](#)

Glossário: [Mudanças Climáticas](#)

Artigo: [As vulnerabilidades de pequenas cidades frente às mudanças climáticas](#)

Observatório do Clima – [Soluções para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa nos Municípios Brasileiros](#)

8. Acesse o *Guia de Ação Local pelo Clima* [clcando aqui](#).

9. Acesse na íntegra o texto *Os Territórios Urbanos e as Mudanças Climáticas: A Relevância da Atuação Local* [clcando aqui](#).

**Realização de estudos do território com foco nas emissões locais e no clima:** são diagnósticos participativos, estudos integrados, mapeamentos sociais e georreferenciados (como o exemplo do Atlas do Município de São Paulo, com o mapeamento dos microclimas da cidade) para que se possa entender a fundo um território.

**Instituição de parcerias e financiamentos:** parte fundamental no processo de implantação da governança climática, as parcerias e financiamentos contribuem para colocar em prática e concretizar o que foi pensado coletivamente.

**Fortalecimento das capacidades locais com foco em desenvolvimento, governança e resiliência:** se referem aos processos de fortalecimento institucional local, que formam a base estrutural e representativa da dinâmica local.

**Integração com planos municipais ou regionais:** parte do entendimento de que o território é uma escala territorial fundamental para as ações de enfrentamento às mudanças climáticas, mas que permanece integrado às demais escalas para que possa se fortalecer.

**Fortalecimento de espaços de diálogo, comunicação/coesão social, coconstrução e participação cidadã:** são os espaços participativos instituídos localmente (conselhos municipais, fóruns de articulação intersetorial etc.) para o diálogo e construções coletivas, tendo um fundamental papel no fortalecimento da representatividade local face às demais escalas (municipal e regional, por exemplo).

**Construção de uma Agenda de Desenvolvimento Territorial Climático e Integrado:** se refere a um plano estratégico e estruturante de médio e longo prazo, construído coletivamente, para que se definam os caminhos para o desenvolvimento de baixo carbono, centrado nas pessoas, com objetivo de ampliar os anseios e vocações do território.

**Articulação intersetorial:** se refere ao entendimento de que uma diversidade de atores compõe um território (poder público, empresas, organizações, instituições de ensino e pessoas) e cada um deles desempenha um papel e tem responsabilidades que interferem na vida coletiva local.

**Elaboração de planos emergenciais territoriais de clima:** são planos integrados elaborados coletivamente por um território ou uma comunidade para o enfrentamento de uma emergência.

Ainda há muito o que construir, estruturar e desenvolver nessa perspectiva local sobre as mudanças climáticas.

Porém, há um histórico e um arcabouço de tecnologias sociais já consolidadas, com muitos aprendizados. A questão climática talvez possa ser um assunto novo para algumas pessoas e organizações, porém se trata de uma questão multidimensional e requer um arranjo social para o enfrentamento de seus desafios e impactos. Muitas soluções já desenhadas e estruturadas podem, sim, ser adaptadas para essa demanda.

## POBREZA E DESIGUALDADES DEFINEM O QUANTO SEREMOS AFETADOS PELA CRISE CLIMÁTICA

A crescente desigualdade é um dos desafios globais mais urgentes da atualidade. De acordo com a Oxfam, em 2019 apenas 26 indivíduos possuíam a mesma riqueza que os 3,8 bilhões de pessoas que compõem a metade mais pobre da humanidade. Como resultado das crescentes desigualdades, a sociedade está se fragmentando com a divisão cada vez maior entre aqueles privilegiados e os demais. O lugar de nascimento ou moradia de uma pessoa em sua cidade determina a capacidade dela em acessar serviços e oportunidades, situação acirrada no caso das mulheres, reforçando as desigualdades domésticas.

A pobreza define o quanto e como essa interferência climática é sentida e quais as possibilidades de enfrentá-la. Isso quer dizer que comunidades mais vulneráveis são as mais afetadas e as que mais sentem os efeitos das mudanças climáticas — apesar de serem as menos responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa. Geralmente, essas populações vivem em áreas com maior risco de inundação, enchentes, deslizamentos, além de terem acesso mais restrito à oferta de serviços públicos, como o de saúde. Também são sentidos os impactos relativos à segurança alimentar (aumento dos preços de alimentos básicos) e à crise hídrica (restrição na oferta de água), entre outros.

## A DECLARAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LIMPO E SUSTENTÁVEL COMO DIREITO HUMANO E O RECONHECIMENTO DO TERMO “RACISMO AMBIENTAL”

Em 2021, o Conselho de Direitos Humanos da ONU reconheceu o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano e, também, que o uso insustentável de recursos naturais e a degradação do meio ambiente têm efeitos negativos sobre a garantia efetiva de todos os direitos humanos.

Além disso, a Declaração aprovada também reconhece o **racismo ambiental**, termo que se refere “à carga desproporcional dos riscos, dos danos e dos impactos sociais e ambientais que recaem sobre os grupos étnicos mais vulneráveis”, em especial pessoas negras, comunidades tradicionais e indígenas.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



Entrevista: [Como o Racismo Ambiental Afeta a Vida das Pessoas Negras e Indígenas](#)

E-book: [Clima e Direitos Humanos – Vozes e Ações](#)

## COP – CONFERÊNCIA DAS PARTES DA ONU

A COP, ou Conferência das Partes, é o encontro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ou UNFCCC<sup>10</sup>, tratado ambiental internacional adotado em 1992 voltado para as mudanças climáticas. Anualmente, os 197 Estados-partes que aderiram à Convenção se reúnem para revisar sua implementação e de outros instrumentos legais adotados pela COP e tomam decisões necessárias para promover a implementação efetiva da Convenção.

A COP 21 determinou que cada país signatário do Acordo de Paris apresentasse sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês), ou seja, cada país presta conta perante os demais sobre os caminhos percorridos para que as metas de redução de emissões de gases de efeito estufa sejam cumpridas e sobre as ações futuras para criar resiliência e se adaptar aos impactos do aumento das temperaturas. No Acordo de Paris, ficou estabelecido que cada país signatário constrói seus próprios compromissos, atualizando-os a cada cinco anos com metas mais ambiciosas. Apesar do documento ser um instrumento legal, ele não é vinculante, isto é, não há obrigações legais para seu cumprimento.

O compromisso do Brasil é reduzir até 2025 as emissões de gás carbônico em 37% em relação às emissões de 2005, com indicativo de reduzir 43% das emissões até 2030<sup>11</sup>. Em 2020, o Brasil surpreendeu o mundo e

os demais signatários do Acordo ao apresentar uma meta menos ambiciosa do que aquela com a qual havia se comprometido em 2015, um movimento contrário aos demais países. A consequência de metas menos ambiciosas é a perda de vantagens competitivas e de estar entre os países que lideram a transição para uma economia mais limpa, justa e sustentável.

O que diz a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira:

- Aumentar a participação da bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para 18%.
- Fortalecer o cumprimento do Código Florestal.
- Restaurar 12 milhões de hectares de florestas.
- Alcançar desmatamento ilegal zero na Amazônia brasileira.
- Chegar à participação de 45% de energias renováveis na matriz energética.
- Obter 10% de ganhos de eficiência no setor elétrico.
- Promover o uso de tecnologias limpas no setor industrial.
- Estimular medidas de eficiência e infraestrutura no transporte público e áreas urbanas.

## PLANCLIMA E PLANOS LOCAIS

Sabendo que os municípios podem sofrer, em níveis de extensão diferentes, vários tipos de impacto relacionados à mudança climática, governos locais podem construir seus próprios planos de ação climática considerando medidas e metas com caráter preventivo e propositivo.

Esses planos podem propor estratégias integradas com a defesa civil, economia local, serviços de saúde e de mobilidade urbana, segurança alimentar, entre outros. Eles também podem ser articulados em diversas instâncias e níveis locais, como municipal e territorial. Os planos não concorrem entre si, mas se complementam, pois são planejamentos de médio a longo prazo que definem as ações que devem ser realizadas, os recursos disponíveis e o tipo de articulação (entre atores ou regional). Em suma, é um instrumento em que a população tem autonomia para definir suas prioridades e quais caminhos quer seguir para enfrentar um desafio ou se preparar para uma oportunidade.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



Artigo: [Nova NDC do Brasil: Entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa](#)

<sup>10</sup>. Saiba mais sobre a UNFCCC [clikando aqui](#).

<sup>11</sup>. Documento-base para subsidiar os diálogos estruturados sobre a elaboração de uma estratégia de implementação e financiamento da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil ao Acordo de Paris, 2017. Consulte o texto na íntegra [clikando aqui](#).

Aspecto	Planos territoriais	Planos municipais
Escala	<p>Escalas inferiores à municipal, como as comunidades, distritos, microrregiões e bairros.</p> <p>É importante frisar que a delimitação territorial pode ter muitas variáveis, como identidade local, cultura, dinamismo econômico, aspectos ambientais, organização administrativa e muitas outras.</p>	<p>Escala municipal e devem incluir aspectos territoriais (bairros, regiões, distritos administrativos ou outras formas de organização territorial).</p>
Participação cidadã	sim	sim
Agente mobilizador	Gestão pública, rede ou comunidade.	Podem ser públicos ou com finalidade pública, ou seja, ser construídos pelo poder público local (prefeitura ou secretarias municipais) ou por alguma rede social engajada nas discussões do município – espaços de participação que contemplem a variedade de atores de um município, podendo ou não incluir o poder público.
Aderência	Àquele determinado contexto territorial.	Àquele determinado contexto municipal.

**Exemplo:** O Plano de Ação Climática de São Paulo lista 21 sugestões, divididas em quatro temas, sobre como as pessoas podem colaborar nos esforços de combate ao aquecimento global:



Consumir de maneira consciente



Circular na cidade por outros modos



Adaptar-se aos impactos da mudança de clima



Informar-se e acompanhar as ações da cidade

**PARA SABER MAIS, ACESSE**



[Plano de Ação Climática de São Paulo](#)

## ALGUMAS AÇÕES QUE PODEM INSPIRAR MUNICÍPIOS PARA A AGENDA CLIMÁTICA<sup>12</sup>

- Articulação intersetorial e fortalecimento de capacidades para o desenvolvimento de políticas, planos e ações com foco em emergência climática, principalmente nos níveis local e municipal.
- Desenvolvimento e investimento em soluções técnicas para infraestrutura de baixo carbono, além da criação de oportunidades (econômicas e sociais).
- Valoração do capital natural, fortalecimento das cadeias produtivas da sociobiodiversidade e das unidades de conservação locais e cinturões verdes, reforçando a lógica da mitigação.
- Apoio a iniciativas locais como possíveis soluções estratégicas de baixo carbono.
- Construção de mecanismos financeiros para investimento das agendas de desenvolvimento de baixo carbono, assim como para a construção e implementação dos planos emergenciais climáticos.
- Elaboração de estudos de território e utilização de indicadores para geração de conhecimento local, monitoramento e avaliação de impactos.
- Serviços públicos eficientes, identificando as políticas públicas, serviços e equipamentos locais para o seu aprimoramento frente à emergência climática.
- Transparência e participação social na tomada de decisão sobre políticas públicas fundamentais para a geração de autonomia de comunidades e territórios.
- Pesquisa e inovação para o aprimoramento do conhecimento gerado sobre desenvolvimento territorial conectado às mudanças climáticas.
- Comunicação ampla, entendível e direta sobre os assuntos relacionados a mudanças climáticas e processos de participação e governança climática, como forma de fortalecer a democracia.
- Transparência e participação social na tomada de decisão sobre políticas públicas como fundamentais para a geração de autonomia de comunidades e territórios.
- Combate às desigualdades em suas várias dimensões, com políticas públicas e privadas.

<sup>12</sup>. Este conteúdo faz parte do texto *Os Territórios Urbanos e as Mudanças Climáticas: A Relevância da Atuação Local*.

# 3.

## Governança na gestão pública para o desenvolvimento sustentável

Neste capítulo, vamos explicar como uma boa governança cria arranjos democráticos para corrigir as desigualdades de poder, uma vez que o desenvolvimento não acontece apenas pela atuação ou responsabilidade do poder público, mas também pela participação ativa dos diversos atores locais, cada qual com sua responsabilidade e capacidade.





Após a construção de importantes agendas globais, como a Agenda 2030 e a Agenda Climática, com compromissos firmados e objetivos e metas compartilhadas, o desafio atual é dar escala e expandir o acesso a ferramentas e instrumentos que possibilitem aos gestores públicos conectarem seus esforços a elas, melhorando, assim, a qualidade de vida das pessoas nos territórios onde vivem.

Trabalhar para a construção de modelos de desenvolvimento sustentável implica compreender como isso afetará processos importantes da gestão pública, visto que políticas nacionais voltadas para o desenvolvimento sustentável, inclusivo e justo são cada vez mais direcionadas por grandes agendas, compromissos e tratados internacionais.

Alguns temas fundamentais para o desenvolvimento sustentável, como a participação social e a transparência, são pautas conhecidas pelos municípios. Já os processos de governança exigirão mais dedicação, ferramentas e novas estratégias de governos para transformá-los em benefícios para a gestão pública no processo de desenvolvimento local e sustentável.



## Governança x Gestão: entenda a diferença

**Governança** é o processo em que são definidos os acordos para a construção de caminhos comuns dentro de uma relação de pessoas (lideranças ou não) ou de instituições (públicas ou privadas). É pela governança que se constroem direções comuns, ou seja, as estratégias necessárias para se chegar a algo.

A **gestão** se refere à administração e operação de uma instituição, enquanto a governança envolve decisões mais estratégicas e coletivas de planejamento. É pela gestão que os planos são concretizados.

# Governança e desenvolvimento territorial

A boa governança precisa envolver todas as partes interessadas do projeto de desenvolvimento e criar arranjos democráticos para que se corrijam as desigualdades de poder e de entendimento sobre as regras do processo, além de oferecer oportunidades de articulação multinível, contemplando a diversidade de atores e absorvendo nesse processo a multidimensionalidade do território<sup>13</sup>. A governança, portanto, deve se dar a partir da dinâmica local e ter como modo de funcionamento processos pautados pelo diálogo e pela transparência para se chegar às soluções mais adequadas para todos, contando com a participação do maior e mais diverso número de atores.

Para que essa governança territorial se concretize na gestão, os três componentes a seguir devem ser considerados, construídos, fortalecidos e colocados em interação sempre que necessário e de forma apropriada:<sup>14</sup>

13. PINTO, D. G.; MONZONI NETO, M. P.; ANG, H. G. (org.). *Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes*. 2. ed. São Paulo: FGV-EAESP/FGVces, 2018.

14. Saiba mais sobre gestão territorial no estudo *O Fundo Quilombola: Um Novo Modelo de Gestão Territorial* [clikando aqui](#).

## INSTITUCIONALIDADE LOCAL

É composta pelo conjunto de estruturas locais de atuação, órgãos públicos, conselhos, associações, instituições representativas e espaços de diálogos, de articulação, de integração ou de coordenação. O fortalecimento das capacidades institucionais, tanto do setor público como da sociedade civil, é um elemento fundamental do processo de desenvolvimento, sem o qual não há perenidade e sustentabilidade nas transformações promovidas.

## GOVERNANÇA E GESTÃO TERRITORIAL

## MECANISMOS FINANCEIROS

São arranjos de financiamento para implementar a agenda de desenvolvimento, com estrutura de governança, suporte e gestão dos recursos bem definidos e pactuados. Podem ter diversos formatos, como um fundo, por exemplo, para fins de captação e gestão de recursos privados e de cooperação internacional. A criação e o aprimoramento de mecanismos financeiros são importantes instrumentos de governança e gestão territorial e podem potencializar a construção de agendas locais comuns de médio e longo prazo.

## AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

É construída a partir da realidade local, com ampla participação dos integrantes do território, e tem como resultado uma agenda de desenvolvimento territorial integrada de médio e longo prazo. Além de definir as necessidades, ações e projetos a serem implementados, nela reside uma grande oportunidade de integração de políticas públicas de diversos setores e esferas de governo, e até mesmo com iniciativas privadas ou cidadãs.

## Há uma regra para se criar um processo de governança?

Não há regra, pois tudo vai depender da realidade local e do conjunto de atores envolvidos. Existem alguns caminhos para se construir um processo de governança: as decisões podem ser tomadas de forma mais ou menos

aberta sobre certas questões, mais ou menos participativa, individual ou coletivamente. Tudo depende do contexto.

### AS PERGUNTAS ABAIXO PODEM AJUDAR NA ESTRUTURAÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL:

- Quais são as empresas que têm relação com o território?
- Quais são os serviços e equipamentos públicos (saúde, educação, assistência social etc.) que existem no território?
- Há algum espaço de participação já estruturado (remoto ou presencial, conselhos municipais, fóruns, redes etc.)?
- Como esses atores locais se relacionam?
- Há algum planejamento ou diálogo sobre caminhos comuns entre esses atores?
- Como se fazem as devolutivas dos resultados da representatividade ou da participação nesses processos?

Vale lembrar que é pela representatividade e pela participação que são construídos caminhos mais democráticos, plurais e com respeito à diversidade.

# TUTORIAL

## COMO DESENHAR UMA GOVERNANÇA DE FORMA PARTICIPATIVA<sup>15</sup>

Nós já vimos que não há regra única para se construir um processo de governança, pois, além de depender do contexto, ele trará o repertório das pessoas, das organizações ou dos territórios. Mas, no intuito de garantir elementos básicos comuns nessa construção, sugerimos **três etapas** fundamentais que devem ser consideradas antes de se iniciar o processo:

<sup>15</sup>. Acesse o guia *Por que e Como Criar Comissões pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Um Breve Passo a Passo* [clcando aqui](#).

### ETAPA 1

#### PREPARAÇÃO

Esta etapa consiste em organizar e preparar todo o processo para que se tenha clareza do objetivo, se pactue o conteúdo de cada etapa com os diferentes atores e sejam previstos os recursos necessários, alcançando, assim, maior efetividade e eficiência, e garantindo, igualmente, um amplo acesso e a legalidade da iniciativa.

- Qual o objetivo desse processo?
  - Quem são os atores que farão parte do processo?
  - Como será a mobilização desses atores?
  - Quais são os espaços de participação que já existem ou que podem ser criados?
  - Que tipo de preparação ou estrutura é preciso criar para que mães, pais ou responsáveis participem com as crianças?
  - Com qual regularidade serão realizados os encontros de governança?
  - Que recursos precisam ser organizados para os encontros (comunicação, espaços virtuais ou físicos, alimentação etc.)?
- Que recursos humanos precisam ser mobilizados?
    - Será preciso prever algum recurso financeiro? Como e onde obtê-lo?
    - Será preciso verificar se esse processo está amparado por alguma lei? Se sim, ela já existe ou será preciso iniciar um processo de elaboração e articulação com a Câmara Municipal?

## ETAPA 2

### CONSTRUÇÃO

Por ser um processo participativo, a construção deve ser pensada e estruturada para que se garanta a representatividade da diversidade de atores envolvidos no processo, assim como a pactuação sobre os papéis, responsabilidades e regras do jogo.

- Quais são os papéis e responsabilidades dos atores que participarão do processo?
- Quais os acordos entre os atores que precisam ser firmados para a construção do processo de governança?
- Qual o objetivo do processo e quais resultados queremos alcançar ao fim de cada encontro?
- Como serão registrados os acordos?

## ETAPA 3

### AVALIAÇÃO, REVISÃO E REPACTUAÇÃO

Essas três ações dos processos de governança são costumeiras e devem ser previstas. Os contextos e as conjunturas políticas e sociais mudam com o passar do tempo e com a experiência prática do processo em si. Portanto, é uma fase importante do processo para aperfeiçoamento constante do dispositivo adotado.

- Como os processos de governança serão revistos ou revisados?
- De quanto em quanto tempo isso acontecerá?
- Como se dará a devolutiva aos cidadãos?

A governança deve se dar a partir da dinâmica local e ter como modo de funcionamento processos pautados pelo diálogo e pela transparência para se chegar às soluções mais adequadas para todos.

**PARA SABER MAIS, ACESSE**



[Manual de Planejamento Público](#)

# Governo, gestão e relação entre forças e poderes: alianças e acordos pelo desenvolvimento

## A IMPORTÂNCIA DE UM CORPO TÉCNICO ESPECIALIZADO

É importante que a estrutura de um mandato do executivo municipal reflita as prioridades dadas no programa de governo às diferentes políticas públicas. Se algumas pastas estão presentes em toda e qualquer prefeitura com uma certa importância, devido às existências de grandes políticas e sistemas nacionais vinculadas a ela (Saúde, Educação, Assistência Social, por exemplo), outras dependem da importância que quer se dar para um tema. Assim, secretarias de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente, Cidade, bem como outros órgãos (agências) e equipamentos (atendimentos direto ao cidadão) podem ter um espaço maior ou menor, a depender da prioridade dada pelo grupo político vencedor a essas pautas relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

Logo, o secretariado formado e as diferentes instâncias e órgãos associados às secretarias devem considerar aquilo que se pretende realizar, os temas prioritários e as necessidades territoriais, garantindo que a máquina pública esteja corretamente estruturada. Num contexto de grandes limitações orçamentárias, o gestor público pode inovar, com estruturas que atendam a uma certa

demanda, sem onerar em demasia a prefeitura, que deve zelar por seu equilíbrio financeiro. Não havendo recursos para a criação de uma agência de fomento à economia local, pode-se começar com a organização de um Fórum de Desenvolvimento Econômico, reunindo diversos atores e coordenando ações de incentivo e promoção do mercado local, por exemplo.

Ainda que haja critérios políticos e de composição de uma base de apoio ao governo, recomenda-se que sejam escolhidos perfis próximos do tema de cada pasta, seja por conhecimento técnico ou por engajamento em determinada causa correlata. Quando isso não for possível nos cargos de primeiro escalão, deve-se considerar a presença de tais perfis na equipe de apoio mais imediata.

É preciso ressaltar que a sustentabilidade de políticas públicas pelo desenvolvimento, dada a sua própria natureza da transformação, que acontece no longo prazo, depende em grande parte de um funcionalismo público de carreira, capacitado e constantemente atualizado, independentemente das mudanças de administração.

## A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Alguns órgãos vinculados às secretarias podem ser de extrema utilidade para o aprimoramento do desenho da política pública e também servir como facilitadores do processo de implementação dessas políticas. Os conselhos municipais são órgãos onde os gestores podem buscar informações, medir expectativas, firmar acordos e apresentar propostas, gerando também maior compreensão e, eventualmente, apoio quanto à política proposta. Por isso, é importante que nesses conselhos haja um equilíbrio de forças e se garanta uma certa representatividade dos mais variados grupos, inclusive os menos favoráveis ao governo. Ao inserir atores diversos no processo de decisão, o gestor se torna menos dependente do apoio político de poucos grupos.

## ARTICULAÇÕES COM OS DEMAIS PODERES

Engajar o município em uma dinâmica de desenvolvimento territorial sustentável é um processo de longo prazo. Nesse sentido, visando garantir a sustentabilidade das políticas e ações, é importante contar com a participação ativa do poder legislativo.

Quando conseguimos reunir as diversas forças presentes no legislativo e fazer com que se apropriem de um projeto ou iniciativa, muito dificilmente essa linha será abandonada, mesmo que haja uma alternância no executivo.

Pelo fato de a falta de estabilidade e perenidade de políticas públicas estruturantes ser um fator crítico para o desenvolvimento local no Brasil, recomendamos ao gestor que busca construir um legado significativo, mesmo havendo uma maioria confortável constituindo a base aliada, promover o envolvimento de outros grupos no processo para, assim, buscar acordos mais amplos.

Por fim, ao construir as condições políticas para uma atuação efetiva pelo desenvolvimento sustentável, é preciso atentar às relações e interlocuções com o poder judiciário e à atuação do Ministério Público (esse não se constitui propriamente em um poder). Além de um serviço jurídico que zele pela legalidade das medidas e ações públicas, evitando, assim, que ações e políticas sejam suspensas, proibidas ou interditadas, é recomendável manter uma interação com os representantes desses órgãos, eventualmente envolvendo-os na construção das grandes agendas, de modo que acompanhem todo o processo do que está sendo proposto.

## CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Este tema, bem como a importância do controle social para construção compartilhada de políticas mais inclusivas e aderentes aos interesses da população, será abordado com profundidade no capítulo 5.



# 1

## Exemplo de iniciativa

### PLANO JUNTOS PELA SEGURANÇA

Iniciativa	Plano Juntos pela Segurança
Público-alvo	A iniciativa mapeou os bairros mais vulneráveis ou com maior índice de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) para tratar cada território mais crítico.
Município	Caruaru (PE)
Porte municipal	Grande
Ano de início	2017

O **Plano Juntos pela Segurança**<sup>16</sup> é pautado por um processo democrático participativo, em que a sociedade civil e o poder público se comprometem a buscar e atingir as metas comuns, traçadas pela construção coletiva por meio de fórum permanente de diálogos e interlocuções.

A iniciativa busca a construção de um município seguro e sustentável, cujas variadas ações políticas deverão dialogar de forma inteligente, integrada e ética, respeitando as especificidades e a diversidade de todos os que moram, trabalham, estudam, produzem, vivem e fazem da cidade

de Caruaru o seu lugar, em uma perspectiva pluriétnica, suprapartidária, conectada à garantia de direitos em todas as suas dimensões.

A implementação se iniciou com a criação da Secretaria Municipal de Ordem Pública e a promoção do Fórum Juntos pela Segurança em 2017, reunindo a sociedade civil organizada e representantes do sistema de Justiça: polícias, poder judiciário, Ministério Público e outros órgãos e entidades, coletando contribuições de diversos temas.



### RESULTADOS ALCANÇADOS

- Implantação de **14 Conselhos de Segurança Cidadã dos Bairros e da Zona Rural (CONSECs)**, atendendo 36 localidades até 2019.
- **Redução nos números de Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP) ocorridos na cidade para 4.809 em 2018 e 4.209 em 2019**, correspondendo a uma redução acumulada de 48,2% em relação a 2017.
- **Redução nos números de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) para 170 casos em 2018 e 167 em 2019**, correspondendo a uma redução acumulada de 35,8% em relação a 2017. (Banco de Boas Práticas RAPS).<sup>17</sup>



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

Diferente do que se poderia prever, as limitações por tonalidades partidárias dos dirigentes políticos foram minimizadas, prevalecendo a missão e o cumprimento do dever constitucional. Na busca desse resultado, a personalidade cidadã de cada dirigente foi fundamental, colocando em primeiro lugar o seu dever como agente público.

Seriedade (assumir o pactuado), liderança (desempenho do seu papel), coerência (sem desvios personalistas ou de qualquer outro tipo), compromisso público (a sociedade em primeiro lugar), discricção (sem estrelismos nem vaidades) e foco no esforço coletivo (trabalho em equipe e com dedicação solidária) é o conjunto de qualificações dos principais dirigentes que participaram do comitê e que perpassam as ações nos CONSECs e demais atividades do Juntos pela Segurança. Essa série de fatores citados harmonizaram e criaram um ambiente rico em coesão institucional, mesmo com a diversidade natural expressa na governança, apresentando-se como diferenciais ao tratar desse segmento fragilizado e primordial para a sociedade: a segurança pública (Banco de Boas Práticas RAPS). ■

### ODS conectado:



<sup>16</sup>. Saiba mais sobre o Plano Juntos pela Segurança [clikando aqui](#).

<sup>17</sup>. Acesse o Banco de Boas Práticas RAPS [clikando aqui](#).

# 4.

## Políticas públicas e programas

Apresentaremos a seguir instrumentos fundamentais, aderentes à realidade local, para promover o bem-estar da sociedade e preservar o interesse público.



## O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

O conceito de “políticas pública” pode ser compreendido como o conjunto de diretrizes, metas e planos que orientam, desenham e implementam ações e programas que governos, em suas diversas instâncias – nacional, estadual ou municipal – para promover o bem-estar da sociedade e preservar o interesse público.

A construção de uma política pública deve ser um processo coletivo e participativo no qual a sociedade manifesta, de diferentes maneiras e por grupos diversos, suas necessidades, demandas e contribuições. É a partir desse processo e da diversidade de visões em relação à pauta que melhorias na política pública podem ser estimuladas.

A utilização estratégica e inteligente de recursos governamentais é um dos pontos fundamentais na construção de políticas públicas, uma vez que sabemos que esses recursos são limitados ou, muitas vezes, escassos, o que reforça a necessidade de priorizar quais bens e serviços públicos merecem maior atenção e investimento. Aqui entra a participação do poder público e dos gestores públicos, pois cabe a eles identificar, compreender e selecionar as demandas prioritárias.

Definidas as prioridades, o poder público busca a solução, desenvolve ações e as implementa de forma a sanar o problema prioritário identificado. Vale ressaltar que as respostas encontradas ou prioridades definidas não resolvem o problema de maneira integral, apenas norteiam as ações a serem tomadas. A busca pela maximização do bem-estar social se dá pela atuação do governo na direção do interesse público ao procurar sanar problemas, melhorando as condições de vida da maior parcela possível da população focalizada pela política pública em questão.

Outro aspecto relevante para a criação e gerenciamento de políticas públicas eficazes é o planejamento a longo prazo, que deve contar com o envolvimento de diversos atores do município e a participação cidadã, contendo definição de objetivos e os melhores caminhos para alcançá-los. Um bom planejamento facilita a execução de políticas públicas e possibilita a integração entre outras existentes, evitando, assim, ações contraditórias por parte da administração pública.



## Atenção às políticas intersetoriais

Tendo o entendimento de que o desenvolvimento de um território acontece, também, a partir do desenvolvimento das pessoas que nele vivem e que as políticas intersetoriais, que incluem atenção às situações de vulnerabilidade, são comprovadamente eficazes na promoção da equidade, as crianças, os jovens e as mulheres, por serem os subgrupos mais vulneráveis hoje e que têm potencial de serem catalisadores de transformação social, são muito relevantes na hora de pensar e elaborar políticas públicas.

Para avaliar uma política pública, alguns elementos básicos devem ser levados em consideração e podem servir como orientadores para a definição de indicadores coletados em seu monitoramento. São eles:

- Há um planejamento público adequado, transparente e participativo?
- Como funciona a gestão pública das áreas estruturantes e a integração entre áreas?
- As políticas públicas municipais estão, de fato, alcançando resultados efetivos de melhoria da qualidade de vida da população?
- Como a gestão pode impactar positiva ou negativamente os resultados almejados por essas políticas?

## O QUE É UM PROGRAMA DE GOVERNO?

É um conjunto de ações articuladas pelo governo com o intuito de facilitar a comunicação sobre seus objetivos, ações e resultados para a sociedade. A execução das ações dos programas é associada aos bens ou serviços públicos entregues à sociedade e pode ser medida e analisada ao longo do tempo por metas.

## PACTO FEDERATIVO

Na federação brasileira, cada um dos três níveis de governo – União, estados e municípios – tem campos de atuação próprios e autonomia relativa a seus assuntos locais. O Pacto Federativo, um dos pilares na Constituição de 1988, é um conjunto de dispositivos constitucionais que trata de obrigações financeiras, leis, arrecadação de recursos e campos de atuação dos entes federados. Ele estabelece quanto cada um deles terá para investir, quais impostos podem ser cobrados e a forma como os tributos arrecadados pela União serão distribuídos entre os entes. Bem resumidamente, o Pacto Federativo existe para gerir a arrecadação e distribuição de receitas.

## Por que o Pacto Federativo é importante para o desenvolvimento sustentável?

Das diversas responsabilidades atribuídas aos municípios pelo Pacto Federativo, várias são consideradas eixos prioritários nas agendas climáticas e de sustentabilidade e muitas correspondem a mais de um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pois os problemas socioeconômicos e ambientais são complexos e se inter-relacionam.

Mobilidade urbana, por exemplo, é considerada um dos pontos-chave tanto para tornar cidades mais inclusivas quanto para reduzir a emissão de gases de efeito estufa, e pode estar ligada também ao acesso à educação, uma vez que educação de qualidade envolve não apenas melhorar o ensino e a infraestrutura escolar, mas garantir que haja transporte escolar para os que precisam.

Exemplos de algumas responsabilidades dos municípios e prioridades do desenvolvimento sustentável expressas nos ODS:

Temáticas expresas nos ODS		Algumas responsabilidades dos municípios
	ODS 3: Saúde e bem-estar – acesso à saúde de qualidade	Atendimento de saúde básica
	ODS 4: Educação de qualidade – garantia de acesso à educação de qualidade e inclusiva	Educação do nível infantil à primeira parte do ensino fundamental
	ODS 5: Água potável e saneamento – garantir disponibilidade e gestão sustentável	Saneamento básico (água e esgoto)
	ODS 11: Cidades e comunidades sustentáveis – tornar cidades mais inclusivas e sustentáveis	Planejamento urbano  Mobilidade urbana, como a criação de ciclovias e faixas de ônibus e transporte público  Criação de espaços públicos, como parques e ginásios  Iluminação pública
	ODS 12: Consumo e produção responsáveis – garantir padrões sustentáveis	Recolhimento de lixo e limpeza urbana
	ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes – sociedades pacíficas e inclusivas	Guarda Municipal

Das diversas responsabilidades atribuídas aos municípios pelo Pacto Federativo, várias são consideradas eixos prioritários nas agendas climáticas e de sustentabilidade e muitas correspondem a mais de um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Fonte: ODS, Nações Unidas. Elaboração: HUMANA, 2022.

## FERRAMENTAS ÚTEIS PARA OS MUNICÍPIOS

O **Programa Cidades Sustentáveis** criou o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades, painel que traça o perfil das cidades brasileiras e como elas estão em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com base nos indicadores e metas brasileiras. O intuito é orientar a ação política municipal e facilitar o monitoramento dos ODS em nível local.  
[Clique aqui para acessar.](#)

A RAPS possui um **Banco de Boas Práticas** com proposições legislativas e políticas públicas implementadas em estados e municípios.  
[Clique aqui para acessar.](#)

O Governo do Paraná elaborou o **Portal Boas Práticas ODS** para estimular o compartilhamento de iniciativas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. No portal, os prefeitos podem encontrar exemplos de ações implementadas por atores públicos e privados.  
[Clique aqui para acessar.](#)

O **Cadastro Único** é uma ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica da população. É um instrumento importante que oferece aos gestores dados para identificar demandas e necessidades que possam embasar a construção e o planejamento de políticas públicas com evidências do contexto local.  
[Clique aqui para acessar.](#)

## ARTICULAÇÃO COM ESFERAS ESTADUAL, FEDERAL E OUTROS ATORES PÚBLICOS

Uma política pública depende de diversos atores estatais envolvidos em diferentes estágios de sua elaboração, priorização e implementação, o que gera uma necessidade de articulação dos municípios com as demais esferas de governo.

A seguir, destacamos alguns agentes públicos com os quais os gestores municipais devem buscar estabelecer conexões, pois elas podem fazer a diferença na gestão e aproximá-los de espaços de cooperação (técnica e financeira) nas demais instâncias governamentais.

- Deputados e senadores: aprovam o orçamento das políticas públicas nacionais em nível federal.
- Governadores e deputados estaduais: encarregados da formulação das políticas estaduais.

- Prefeitos e vereadores: responsáveis pelas políticas municipais e por levar reivindicações de suas localidades aos demais atores e instâncias, como deputados, senadores, poder executivo federal e estadual.

Essas articulações com as demais esferas não devem ter como motivação apenas questões financeiras. É importante também manter relações de cunho técnico-administrativo e político-institucional relevantes no ordenamento do sistema político-administrativo.

Cabe mencionar também que os prefeitos podem se articular regionalmente, atuando pelo desenvolvimento e interesses compartilhados do território com outros municípios. Trabalhando em conjunto, esses gestores conseguem dar maior relevância política para as ações prioritárias em seus municípios.

### Assistência técnica e cooperação financeira nas relações intergovernamentais



A articulação visando **assistência técnica** remete à busca pelo aprimoramento dos quadros técnicos e administrativos, capacitando os funcionários dos municípios para a melhoria da qualidade de prestação de serviços à população local.



Quanto à **cooperação financeira**, além das transferências constitucionais e legais obrigatórias (estabelecidas na constituição ou por leis), existem as transferências voluntárias formalizadas via convênios e contratos de repasse, que são instrumentos de cooperação financeira intergovernamental, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. Eles configuram um importante recurso para manter ou restabelecer o equilíbrio fiscal dos municípios.

## POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS

O aumento da complexidade de problemas coletivos urgentes, como crises econômicas recorrentes, desigualdade, pobreza e alterações climáticas, faz crescer a demanda por políticas públicas efetivas, contínuas e também integradas.

Uma boa orientação para a concepção de uma política pública integrada é buscar reconhecer as interligações complexas e inesperadas que surgem entre problemas locais. Exemplo:

“Como a saúde e a **segurança alimentar** dos alunos podem afetar seu desempenho escolar ou como o **transporte público** garante o acesso à **escola** e mais **oportunidades de trabalho**?”



Na formulação de políticas públicas, precisamos lidar com problemas e metas que frequentemente concorrem entre si e se sobrepõem. Por isso, compreender um problema público em sua complexidade nos permite entendê-lo de maneira coerente, levando em conta seu contexto e possibilidades locais para identificar possíveis sinergias que podem ser aproveitadas em diferentes áreas e, assim, otimizar recursos públicos.

Alinhar objetivos para que as ações de diferentes áreas respondam a metas convergentes é um ótimo começo e, para isso, é necessário traçar processos integrados, com instrumentos compartilhados, eficazes e eficientes para atingir seu objetivo maior.

A integração de políticas públicas engloba diferentes propósitos:

- Trazer uma nova lente para tratar de velhos problemas da sociedade: prosperidade econômica, sustentabilidade ambiental e equidade social e justiça.
- Procurar garantir a consistência mínima das políticas, de forma a estarem em sinergia e alinhadas às principais preocupações da sociedade.
- Buscar oportunidades de identificação de políticas inovadoras, procurando conexão entre as principais metas e criando espaço para ações cruzadas e complementares.
- Oferecer a oportunidade de identificar ajustes e propor medidas corretivas.
- Fomentar o aumento de transparência nas ações e nas atitudes de diferentes stakeholders atuando na mesma frente.

## PLANEJAMENTO E PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS: PPAS, LDO E LOA

Uma vez que os tributos são recolhidos pelo Estado, eles passam a integrar o orçamento público, que é o instrumento de planejamento financeiro pelo qual municípios, estados e União projetam anualmente o volume total de receitas e de despesas para aplicar no desenvolvimento e execução de suas atividades. Esse processo é obrigatório a todos os níveis de governo e é por meio dele que os entes determinam como irão alocar as receitas arrecadadas a curto e médio prazo.

Além de contar com vários programas públicos territoriais, como a rede pública de ensino, saúde da família, programa de assistência e desenvolvimento social, entre outros, os municípios dispõem de instrumentos que fazem parte do planejamento do orçamento para elaboração de suas políticas públicas. São eles:

- Plano Plurianual (PPA): Define programas, ações, metas e indicadores para a administração pública municipal, desde o segundo ano do mandato municipal até o primeiro ano do mandato seguinte.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Define as diretrizes – em termos de prioridades e metas do governo municipal para o ano seguinte à sua elaboração – que nortearão a elaboração da LOA, a partir do que foi estabelecido no PPA.

- Lei Orçamentária Anual (LOA): É o orçamento anual propriamente dito, na qual está estimada a receita e fixada a despesa municipal para cumprimento das metas estabelecidas na LDO.<sup>18</sup>

A LDO e a LOA são leis que regem o ciclo orçamentário, devem ser interligadas, compatíveis entre si e são elaboradas pelo poder executivo nos três níveis de governo. No município, por exemplo, somente o prefeito pode propô-las. Apesar de os vereadores não poderem participar de sua elaboração, eles podem sugerir alterações por meio de emendas quando os projetos de lei são encaminhados ao legislativo para apreciação e votação.

Processos similares ocorrem no âmbito estadual e federal. No PPA, na LDO e na LOA são estabelecidas as prioridades da gestão.

Exemplo:

- Quanto será destinado para investimento em transporte público?
- Quando se investirá em segurança e policiamento?
- Quais serão os gastos com educação infantil?
- Quais fontes de recursos serão usadas para custear projetos na área da saúde?

Essas são questões que precisam ser consideradas na elaboração de leis orçamentárias e, também, nos momentos de articulação política para que as demandas da sociedade estejam refletidas nas prioridades de investimento da administração pública.

Um exemplo de integração de planejamento orçamentário alinhada à Agenda 2030 é a iniciativa da prefeitura de Belo Horizonte, que elaborou uma estratégia para o monitoramento local dos ODS por meio do [Orçamento Temático dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#). Essa estratégia procura mapear o alinhamento das políticas públicas municipais delimitadas no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) com as metas estabelecidas pela agenda ODS.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



[Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil](#)  
[Manual de Planejamento Público](#)

<sup>18</sup>. Acesse o Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [clikando aqui](#).

# 2



## Exemplo de iniciativa

PROGRAMA AMBIENTES VERDES E SAUDÁVEIS (PAVS)

Iniciativa	Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS)
Município	São Paulo (SP)
Porte municipal	Grande
Ano de início	2006

O **Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS)**<sup>19</sup> é uma iniciativa da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo e tem como objetivo fortalecer a gestão intersetorial em questões ambientais com impacto sobre a saúde da população, envolvendo a promoção de atitudes voltadas à sustentabilidade nos territórios e à promoção da saúde da população.



### RESULTADOS ALCANÇADOS

Atuando com uma agenda integrada, focada no desenvolvimento de políticas de saúde e meio ambiente, o PAVS tem como eixo o fortalecimento da intersetorialidade no nível local, a sustentabilidade das intervenções no território e o empoderamento e efetiva participação da comunidade, buscando evidenciar os determinantes do processo saúde-doença. Esse enfoque tem sido estratégico para o fortalecimento da Atenção Básica no município de São Paulo, pois atua de forma integrada com as equipes da Estratégia Saúde da Família em todo o território municipal. Foi Reconhecida pela OMS/OPAS como a melhor boa prática em Segurança Humana do mundo (2012).



### DE ONDE VEIO O RECURSO

Projeto Piloto – Compensação ambiental e crédito de carbono municipais (aterro de Perus), com parceria estratégica intersecretarial (SMS, SVMA, SMADS). Programa – Secretaria Municipal de Saúde/Atenção Básica.



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

Na construção de políticas públicas integradas nos territórios vulneráveis da cidade, promovendo forte participação social na elaboração e implementação de projetos de intervenção territorial e articulação intersetorial e intersecretarial com foco na promoção da saúde. ■

### ODS conectados:



<sup>19</sup> Veja detalhes do Programa Ambientes Verdes e Saudáveis [clikando aqui](#).

# 3



## Exemplo de iniciativa

COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ (CBH-PCJ)

Iniciativa	Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ)
Município	66 municípios paulistas
Porte municipal	Diferentes portes
Ano de início	1993

O **Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ)**<sup>20</sup> é o primeiro comitê de bacias do Estado de São Paulo. Essa região possui uma população de cerca de 5.418.961 habitantes, é composta por nove rios principais (Atibaia, Atibainha, Cachoeira, Camanducaia, Capivari, Corumbataí, Jaguari, Jundiá e Piracicaba) e por diversas unidades de conservação ambiental. O Comitê é responsável por gerenciar os recursos hídricos de uma das regiões consideradas mais críticas do estado tanto pela qualidade quanto pela quantidade de águas.



## RESULTADOS ALCANÇADOS

Dada a importância dessa bacia hidrográfica, foi criada em 2009 a Fundação Agência das Bacias PCJ para atuar como secretaria executiva do CBH-PCJ, com profissionais especializados na gestão de recursos hídricos. As características das Bacias PCJ, com cursos d'água de domínio da União e do estado de Minas Gerais, fizeram com que fossem criados e instalados outros dois comitês, o PCJ FEDERAL, em março de 2003, e o CBH-PJ1 (MG), em março de 2008, os quais trabalham integrados com o CBH-PCJ, sendo chamados de Comitês PCJ (SIGRH).<sup>21</sup>



## NO QUE A INICIATIVA INOVOU

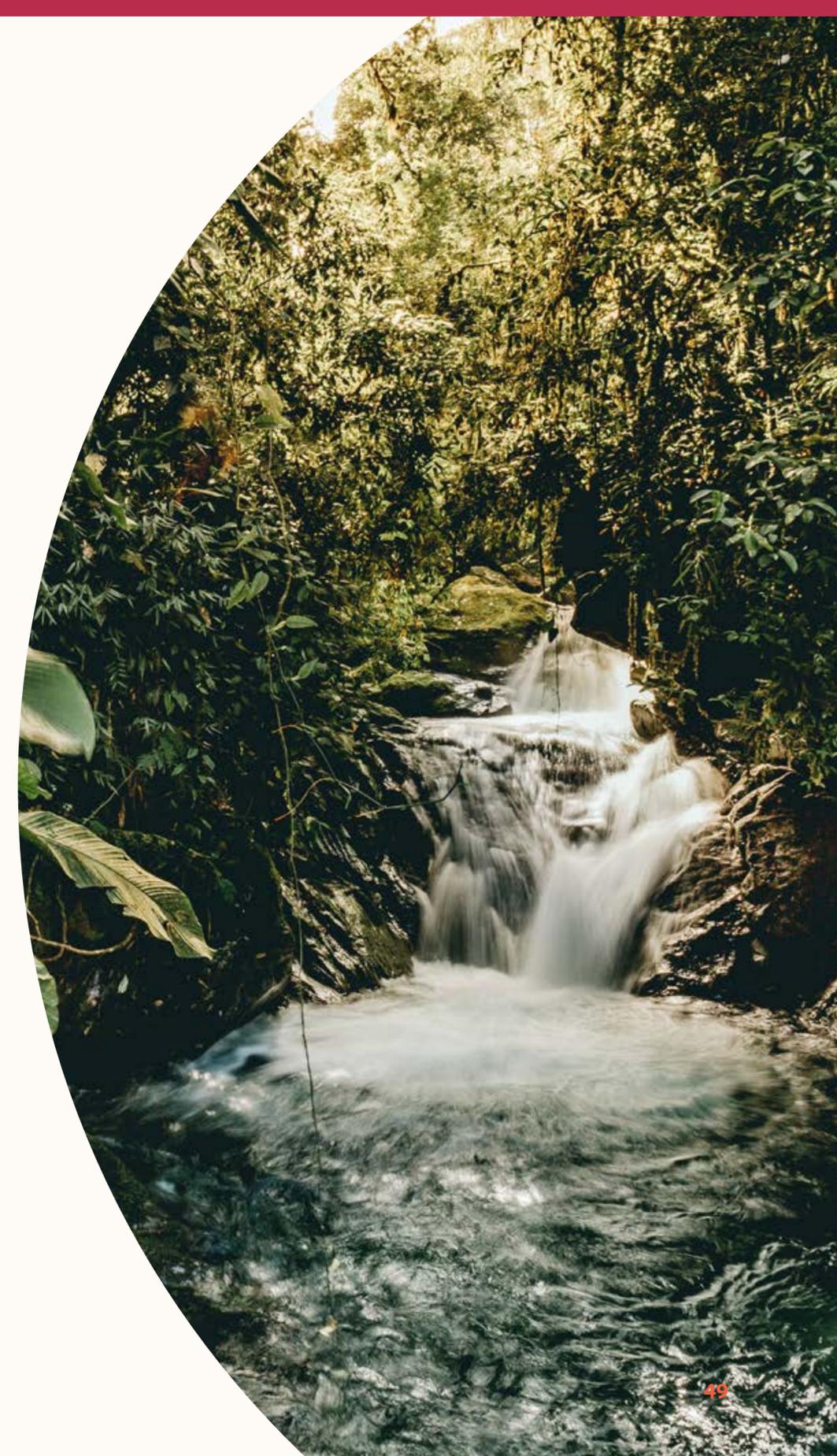
A construção de políticas públicas integradas nos territórios que compartilham a Bacia Hidrográfica mostrou que a atuação conjunta traz um forte poder de articulação regional. ■

### ODS conectados:



<sup>20</sup>. Saiba mais sobre o Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ) [clikando aqui](#).

<sup>21</sup>. Saiba mais sobre o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH) [clikando aqui](#).



# 5.

## Oportunidades financeiras

Neste capítulo, vamos falar sobre alguns obstáculos enfrentados pelas prefeituras brasileiras no que se refere às questões financeiras e orçamentárias, trazendo sugestões práticas de como enfrentá-los e de oportunidades de financiamento.



Um dos principais desafios para os municípios é o acesso e captação de recursos para garantir o equilíbrio fiscal e dar seguimento às políticas públicas locais. Além da situação financeira das prefeituras, os gestores precisam lidar com o aumento na demanda por serviços públicos, especialmente depois da crise sanitária de Covid-19 e seus impactos negativos na educação, economia e saúde pública, que se somam às questões de planejamento urbano, mobilidade e às consequências das mudanças climáticas e do aquecimento global.



A última edição do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) avaliou as contas de 5.239 municípios, que concentram 94,4% da população brasileira, e apontou que, em 2020:

57,7% dos municípios avaliados apresentaram gestão fiscal difícil ou crítica.

- 1.704 municípios (32,5% do total) não são capazes de gerar localmente recursos suficientes para arcar com as despesas da estrutura administrativa.
- 49% dos municípios avaliados destinam, em média, 10,9% da receita total para investimentos, e 51% apresentaram situação difícil ou crítica com, em média, somente 4,6% de suas receitas para investimentos.



O que são recursos: dinheiro, tecnologia, pessoal qualificado, equipamentos, infraestrutura e ferramentas necessárias para a execução das prioritárias do município.

## DE ONDE VÊM OS RECURSOS?

Apesar de possuírem diversas alternativas para acessar recursos públicos adicionais do governo federal e estadual, os municípios podem recorrer a outras fontes, como bancos, fundações e empresas privadas no país e no exterior que se dispõem a fornecer financiamento para projetos técnicos bem elaborados e que estejam alinhados a seus objetivos e propósitos.

De maneira geral, a obtenção desses recursos depende da qualidade do projeto, sua capacidade de execução, alinhamento com as prioridades do financiador e capacidade de negociação do município. Ou seja, **quem busca recursos para acelerar o desenvolvimento local deve demonstrar como o apoio obtido será aplicado de maneira efetiva e responsável.**

Sendo assim, a busca por recursos e financiamento exige capacitação do município para apresentação de projetos e propostas relevantes e bem elaboradas. Não por acaso, algumas cidades têm apostado na criação de núcleos especializados com qualidade técnica para apoiar o desenvolvimento e a modelagem de projetos que buscam alternativas de financiamentos.

## CONECTANDO SEU MUNICÍPIO COM AGENDAS E RECURSOS GLOBAIS

A meta 17.2 da Agenda 2030 encoraja os países desenvolvidos a fornecer pelo menos 0,20% da renda nacional bruta para os países menos desenvolvidos.

Ao integrar os ODS às suas agendas locais, governos municipais têm a oportunidade de crescer e se desenvolver em sintonia com padrões internacionais para a elaboração de políticas públicas e de desenvolvimento sustentável.

Em termos de oportunidades, diferentes etapas, como planejamento estratégico, formulação e implementação de políticas e monitoramento local alinhados ou baseados na Agenda 2030 permitem que o município se conecte com agendas globais e traduza a realidade local em linguagem e referencial já conhecidos e reconhecidos globalmente, facilitando o posterior reporte sobre progressos locais e também o acesso a fontes de recursos nacionais e internacionais.

Demonstrar a convergência de objetivos é um primeiro passo para acessar diversas fontes de recursos financeiros. Para isso, é importante que municípios demonstrem como estão atuando nos ODS ou como pretendem atualizar suas ações e planejamento para incorporá-los. Reportar e comunicar para dar visibilidade às ações locais também é uma tarefa de relevância, pois estimula a troca de conhecimento sobre práticas bem-sucedidas de territorialização dos ODS.

## FINANCIAMENTO PARA A AÇÃO CLIMÁTICA

“O financiamento climático é o financiamento local, nacional ou transnacional proveniente de fontes públicas, privadas e alternativas que visam apoiar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas [...]. Tem como pretensão a redução das emissões e melhora dos sumidouros de GEE, bem como a redução da vulnerabilidade e a manutenção e aumento da resiliência dos sistemas humanos e ecológicos aos impactos negativos das mudanças climáticas.” (MURASAWA *et al.*, 2021)

Colocar planos, ações e políticas para combater as alterações climáticas exige também compromisso financeiro, e este é um dos grandes impasses para diversos municípios. Existem várias opções de financiamento e crédito para subsidiar ações de mitigação e adaptação que podem ser exploradas pelos governos municipais. É importante mencionar que o acesso a tais fundos também é bastante competitivo e, quanto mais os municípios e seus projetos estiverem alinhados aos objetivos da agenda climática, melhor a chance de acessar tais recursos. Por isso a importância de se identificar e conectar o planejamento de ações climáticas no nível municipal com possíveis instrumentos de financiamento climático.

O relatório *Estado do Financiamento Climático das Cidades* (Climate Policy Initiative, 2021) deixa claro que não há investimento suficiente sendo direcionado para áreas urbanas em países em desenvolvimento. Existe uma grande lacuna no financiamento de ações para adaptação e resiliência (menos de 10% do financiamento geral do

clima) e, além de atuar com os governos nacionais, os governos locais precisarão trabalhar com instituições financeiras de desenvolvimento, com o setor privado e a sociedade civil.

O cenário mais comum é aquele no qual municípios utilizam recursos próprios ou subsídios de outras esferas do governo – estadual ou federal – para realizar seus projetos, o que se apresenta como um risco para sua sustentabilidade a longo prazo e um empecilho para ganho de escala. Governos municipais podem e devem explorar outros tipos de assistência estratégica e parcerias com ONGs, consultorias, universidades, setor privado e municípios vizinhos para desenvolvimento de projetos.

## LINHAS DE FINANCIAMENTO VERDES

Alguns bancos e agências internacionais possuem linhas de financiamento voltadas especificamente para o enfrentamento das mudanças climáticas. Conhecidos como linhas de financiamento verdes, esses subsídios podem ter taxas de juros mais baixas para incentivar o uso de recursos e implementação de projetos mais sustentáveis. Vários bancos e agências nacionais e internacionais possuem linhas de financiamento verdes – como o FONPLATA, BEI, Desenvolve SP e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – que podem ser acessadas por municípios comprometidos com a implantação de projetos e prioridades alinhadas ao desenvolvimento sustentável.



## CIDADES COMO FORNECEDORES E ADMINISTRADORES

A Climate Policy Initiative lançou, em 2021, o estudo “State of Cities Climate Finance” sobre investimento do clima em áreas urbanas e barreiras para atingir os níveis de investimento necessários para a superação desses desafios. Entre outros pontos, o estudo destaca boas práticas para cidades, enquanto fornecedores e administradores.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



E-book: [Soluções para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa nos Municípios Brasileiros](#)  
Guia: [Mecanismos Voluntários de Compensação Individual de Emissões de Gases de Efeito Estufa](#)

### CIDADES COMO FORNECEDORES

- **Aquisição e consumo**
  - Adotar padrões de compra sustentáveis – tendência com impacto significativo que usa o poder de compra do governo local para atingir as metas de sustentabilidade.
- **Prestação de serviços**
  - Tornar os serviços prestados pelo município mais verdes.
- **Captação de Recursos**
  - Em condições adequadas e com planejamento é possível mobilizar fontes adicionais de financiamento impondo taxas de impacto ou melhoria.

### CIDADES COMO ADMINISTRADORES

- **Normas e regulamentos**
  - Ao aplicar novas normas e regulamentos, a municipalidade pode assegurar que o desenvolvimento privado se alinhe a suas metas climáticas.
- **Convocação e planejamento no nível de sistemas**
  - As cidades trabalhando juntas para aumentar a conscientização e incentivo à ação climática entre os atores e sistemas (por exemplo, energia, transporte, terra, resíduos, saúde etc.) e também para influenciar níveis mais altos do governo.

### EXEMPLOS DE POSSÍVEIS FONTES DE RECURSOS

- **Mecanismos**
  - REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal)
  - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)
  - Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA)
  - Créditos de carbono
- **Impostos e fundos**
  - ICMS ecológico
  - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC)
  - Fundo Amazônia
  - Programa ABC
- **Instituições financeiras**
  - Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD)
  - Banco alemão KfW
  - Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)
  - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
  - FONPLATA – Banco de Desenvolvimento

## PRINCIPAIS FONTES DE RECEITA PARA OS MUNICÍPIOS

A Climate Policy Initiative lançou, em 2021, o estudo “State of Cities Climate Finance” sobre investimento do clima em áreas urbanas e barreiras para atingir os níveis de

investimento necessários para a superação desses desafios. Entre outros pontos, o estudo destaca boas práticas para cidades, enquanto fornecedores e administradores.

### Receitas tributária (impostos)

- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)
- Imposto sobre Serviços (ISS)
- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI)
- Taxas municipais (como taxa de coleta do lixo) e contribuições de melhoria

### Receitas de transferências (constitucionais, legais e voluntárias)

- Constitucionais
  - Cota-parte ICMS, IPVA e Fundo de Participação de Municípios (FPM)
  - Repasses obrigatórios do Imposto de Renda pela União
- Legais
- Transferência automática, transferência fundo a fundo e transferência direta ao cidadão
- Voluntárias (vinculadas a uma finalidade específica ou não)
- Eventuais repasses de verbas referentes a programas do governo federal e estadual via convênio, contrato de repasse e termo de parceria

### Outras receitas

- Multas e juros de indenizações e restituições
- Linhas de crédito de instituições financeiras nacionais e/ou internacionais
- Financiamento privado e investimento social privado
- Recurso a fundo perdido de instituições nacionais e internacionais



## IPTU Verde

O IPTU Verde é uma iniciativa implementada por algumas prefeituras para estimular, com a possibilidade de descontos no pagamento desse tributo, proprietários de residências em áreas urbanas a adotarem práticas mais sustentáveis em suas residências, o que pode tornar a cidade um lugar menos poluente e com menor emissão de gases de efeito estufa (GEE). Não há um modelo preestabelecido para a definição da modalidade, que pode variar caso a caso, indo de 5% a 20% de desconto.

## FINANCIAMENTO PÚBLICO

De forma geral, as fontes de financiamento público de recursos (do nível federal ou estadual para o municipal) contam com arrecadação de receitas próprias e de transferências. Tanto o governo federal quanto o estadual oferecem diversas oportunidades para que municípios complementem suas receitas por meio de transferências, como os instrumentos de convênios e contratos de repasse, entre outros.

Nesse contexto de financiamento e distribuição de recursos, a perspectiva do desenvolvimento sustentável reforça:

- A priorização de temáticas que passam a ter destaque (com metas e indicadores).
- A abordagem integrada e interativa entre diferentes políticas.
- A atenção dada a processos de governança (que aproximam múltiplos atores e perspectivas sobre os territórios e seus desafios).
- A importância de desenvolver ações baseadas em evidências e personalizadas para o contexto local (por isso a importância de acompanhar e monitorar indicadores locais).

## Pactos fiscais e sua relevância para o financiamento público

A principal discussão da atualidade em torno do Pacto Federativo refere-se sobretudo a questões fiscais. A Constituição de 1988 trouxe grandes avanços, como o reforço do municipalismo e a ampliação dos direitos sociais. Ela também promoveu a descentralização dos recursos, mas, como não realizou uma redistribuição similar das responsabilidades sobre os serviços, ao longo dos anos foi-se alargando o desequilíbrio entre recursos e responsabilidades municipais, sem o devido aumento de arrecadação mesmo com a ampliação das obrigações.

Desse modo, uma vez que não gera receita suficiente para suprir todas as suas despesas, pequenos e médios municípios são obrigados a buscar recursos nos diversos programas federais, limitando sua autonomia para implementar políticas sem esse tipo de apoio, o que os deixa em uma situação financeira ainda mais crítica.

Propostas de distribuição tributária mais justa têm sido discutidas, pautando, inclusive, a disparidade das realidades financeiras e orçamentárias dos municípios brasileiros. Porém, essa é uma agenda que depende de articulações e disposição política no nível federal.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



Passo a passo: [Elaboração de Projetos de Investimento em Modernização da Administração Tributária](#)

## ACESSO FINANCEIRO A POLÍTICAS DE OUTRAS ESFERAS (CONVÊNIOS E REPASSES)

Um município tem a possibilidade de acessar recursos para diferentes áreas via convênios e contratos de repasse. Esses são acordos realizados entre União e/ou estado com outras entidades governamentais dos demais entes (ou mesmo com organizações não governamentais) para envio de recursos financeiros e também uma importante ferramenta para recuperar a capacidade de investimento nos municípios.

Mas, antes de seguirmos, vamos aos conceitos de convênio e contrato de repasse:

- **Convênio** é uma forma de destinar a transferência de recursos financeiros para execução de programa, projeto ou atividade de interesse recíproco, de mútua cooperação entre entidades da administração pública e demais entes da federação, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos ou serviços sociais autônomos.
- **Contrato de repasse** é um instrumento administrativo, de interesse recíproco, no qual a transferência dos recursos financeiros se dá por meio de instituição ou agente financeiro público (principalmente a Caixa Econômica Federal).

Para requisitar convênios e repasses é preciso que os gestores públicos do município:

- Tenham bom domínio jurídico de instrumentos que regem a celebração de convênios, licitações e contratos.

- Elaborem um planejamento detalhado que reflita as demandas das comunidades e pareceres técnicos que demonstrem a relação custo-benefício (onde é possível ter mais impacto com uso de menos recursos).
- Acompanhem periodicamente os programas na Plataforma+Brasil e, de preferência, tenham equipe e/ou setor capacitado para solicitar esses recursos.
- Considerem o valor do orçamento solicitado para a realização das ações pretendidas perante o valor disponibilizado pelo convênio.
- Verifiquem recursos locais para arcar com exigências de contrapartidas.
- Considerem se o resultado da intervenção local será o esperado.

### PARA SABER MAIS, ACESSE

Documentos de Boas Práticas: [Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União \(MEG-Tr\)](#)

[Portal Transparência Fiscal](#)

[Guia Convênios e Outros Repasses](#)

[Manual de Formalização e de Prestação de Contas de Convênios](#)

## Etapas gerais para celebração de convênios e contratos de repasse

Os procedimentos para celebração de convênios e repasses, em geral, podem ser resumidos em quatro grandes etapas principais:

**Proposição:** etapa de planejamento municipal com formulação da proposta, verificação de exigências e critérios e processo de solicitação de recursos com todos os documentos necessários.

**Celebração:** formalização do convênio ou contrato de repasse (há discricionariedade do órgão concedente na operacionalização quanto a critérios e ordem de procedimentos para celebração). É fundamental checar e conhecer as Vedações e Condições para a Celebração antes de assinar o convênio ou repasse.

**Execução:** realização de ações e procedimentos para alcançar os objetivos propostos: desde a transferência de recursos ao município, processos licitatórios para execução do serviço público – como compra de bens e contratações – até pagamento aos fornecedores.

**Prestação de contas:** processo de comprovação da propriedade na execução do convênio ou contrato de repasse e finalização do termo.

## ACESSO A POLÍTICAS DE EMENDAS

A emenda parlamentar é um instrumento que permite aos membros do Congresso Nacional (deputados e senadores) participar da elaboração do orçamento anual e alocar recursos públicos para atender às demandas das regiões e comunidades que representam.

A iniciativa de direcionar esses recursos não é exclusividade de deputados e senadores. Prefeitos podem atuar junto a esses representantes para que os interesses e necessidades locais sejam contemplados no orçamento do governo federal.

A articulação política para apresentação de emendas parlamentares pode, além de considerar aspectos eleitorais e a influência do gestor municipal, ser subsidiada por instrumentos técnicos, tais como bom planejamento estratégico, agenda de desenvolvimento local ou estudo de território, justificando a destinação de recursos de forma transparente e qualificada.

Há diferentes tipos de emendas possíveis para repasse aos municípios (do relator, individual, bancada e comissão) e alguns pontos importantes devem ser considerados na solicitação de acesso a elas:

- Identificar interlocutores técnicos e políticos e qualificar ambas as abordagens.
- Seguir calendário e cronograma anual de prazos.
- Conhecer e respeitar os critérios técnicos.

- Ter funcionários capacitados e dedicados ao acompanhamento dos processos.
- Criar uma estratégia de captação de recursos.
- Elaborar previamente propostas estruturadas pré-qualificadas ou mesmo um portfólio de projetos para apresentar, caso os prazos sejam curtos.

## RECURSOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Uma outra estratégia para acessar financiamento é verificar se há recursos disponíveis aos municípios previstos no [Orçamento Geral da União](#) (OGU), já que é necessário haver previsão orçamentária para a transferência desses recursos aos municípios. Sobre a destinação de recursos federais aos municípios, as administrações locais podem se encontrar em três situações distintas:

(a) O município foi contemplado no OGU – seja por emenda parlamentar ou proposta do executivo – em uma dotação específica do orçamento federal.

(b) O município não foi contemplado no OGU, mas há recursos e programas previstos para a região ou estado onde se encontra com destinação via entidades municipais.

(c) O município não foi contemplado no OGU e não há programas previstos alinhados às necessidades municipais. Ou seja, a União não está disponibilizando recursos para municípios daquela região ou estado.

Nos dois primeiros casos (a) e (b), o município poderá obter recursos via convênios e repasses. Já no caso (c), o município não poderá solicitar recursos federais, mas isso pode ser evitado se os municípios atuarem junto ao executivo federal e a seus representantes no Congresso Nacional para que ações de interesse da comunidade local sejam inseridas no OGU pelo próprio executivo ou por emendas parlamentares.

Por isso, prefeitos e governos municipais precisam conhecer o processo de elaboração orçamentária e seus prazos para intervir em defesa de suas agendas locais para que estejam contempladas na lei orçamentária. Se mesmo após sua atuação junto ao executivo não for possível sensibilizá-lo, existe a alternativa de mobilizar a base parlamentar no Congresso Nacional para apresentar emendas de parlamentares, comissões e bancadas estaduais durante a tramitação das leis orçamentárias, adequando a proposta original.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



[Guia de Emendas Orçamentárias PLOA 2022](#)

[Plataforma +Brasil](#)

[Manual de Elaboração de Projetos](#)

Portal: [Transferências da União para Estados e Municípios](#)

## DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS COMO ALTERNATIVA PARA AÇÕES LOCAIS

Como uma alternativa para implementação de ações locais, os municípios podem buscar recursos para projetos com temáticas específicas. Diferentemente de programas e políticas, projetos são atividades de curto e médio prazo e que possuem começo, meio e fim.

O recurso para esse tipo de ação pode ser buscado com maior liberdade e autonomia pelos municípios junto às esferas públicas, mas especialmente em parceria com a iniciativa privada, oportunidades de investimento social privado (como veremos mais adiante), compensações ambientais ou cooperação internacional.

Além de poder ter maior flexibilidade para destinação de recursos para áreas que nem sempre são contempladas nas transferências de recursos via programas, um projeto pode virar um programa público, como vimos na iniciativa Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS).

## RECURSOS PRÓPRIOS INOVADORES

Existem programas estaduais e federais que fazem repasses específicos para municípios que aderem a certas agendas como forma de incentivar comportamentos e iniciativas sustentáveis no âmbito municipal. Como benefício, os municípios recebem um repasse maior de recursos, como, por exemplo, do ICMS. Um bom exemplo é o Programa Municípios Verdes do Pará que recompensa, por meio do ICMS Verde, municípios

que reduzem seus índices de desmatamento e aderem à transição de um modelo de atividades predatórias para outras mais sustentáveis.

Outros estados possuem iniciativas semelhantes, como o ICMS Ecológico, que aplica um critério ambiental ao cálculo de repasse do ICMS aos municípios como uma forma de compensação aos que possuem Unidades de Conservação Estaduais em seu território.

## BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS E SUBNACIONAIS

Os bancos de desenvolvimento nacionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e subnacionais, como o Banco do Nordeste, Desenvolve SP e Fomento Paraná, apoiam projetos e iniciativas em cidades de grande, médio e pequeno porte.

Essas instituições estão ligadas a governos locais e possuem financiamento direto para estimular o desenvolvimento de regiões específicas do país. Essa atuação local é vantajosa para o município, já que a instituição conhece seu contexto específico e traz em sua bagagem experiências anteriores de concessão de crédito para municípios similares por meio de programas específicos.

Por estarem ligados a governos ou entidades públicas nacionais, os recursos disponibilizados já estão alinhados às políticas públicas prioritárias de desenvolvimento do país. O Banco do Nordeste, por exemplo, trabalha com o Programa de Cisternas

destinado à população rural de baixa renda do semi-árido. O Desenvolve SP apoia a Linha Economia Verde Municípios, que busca a redução na emissão de CO<sup>2</sup> e do impacto ambiental nas atividades da administração pública. Por sua vez, o BNDES prioriza projetos estruturantes com impacto socioeconômico.

PARA SABER MAIS, ACESSE



Guia: [Municípios Verdes: Caminhos para a Sustentabilidade](#)



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS

O consórcio público é uma forma de cooperação entre entes federativos, principalmente entre municípios, para gestão compartilhada de serviços públicos de interesse comum que dificilmente governos municipais poderiam ofertar de forma individual.

Trata-se de uma estratégia de gestão mais flexível, que proporciona ganhos de escala para o desenvolvimento local e regional, uma vez que une esforços e recursos de seus participantes, otimizando e compartilhando ações de planejamento, processos de implementação e gestão compartilhada de políticas públicas (CNM, 2021).

Enquanto pessoa jurídica, os consórcios também podem solicitar recursos via convênios e repasses. Por proporcionar impacto em maior escala (já que abrange vários municípios ou entes), essas solicitações podem ser priorizadas pelos governos federais e estaduais.

O **Observatório Municipalista de Consórcios Públicos da Confederação Nacional de Municípios** (CNM) identificou pelo menos 305 consórcios públicos atuantes na área de saúde – abrangendo 3.612 municípios, 65% do total nacional.

Os consórcios públicos podem apresentar vantagens, tais como:

- Proporcionar maior cooperação regional, ou nacional, e alianças em regiões com interesses compartilhados, como bacias hidrográficas e territórios com contextos similares.

- Compartilhar estruturas gerenciais e administrativas com capacidade técnica mais qualificada.
- Ganhar escala e reduzir custos na aquisição de bens e na prestação de serviços.
- Contribuir para a eficiência de alocação e aplicação de recursos públicos ao unir grupos de municípios com as mesmas necessidades de serviços públicos.
- Celebrar convênios, contratos e acordos com as esferas estadual e federal, bem como concessões e PPPs.
- Licitar serviços e obras públicas para implementar políticas públicas de interesse comum dos consorciados.
- Dispor de valores maiores nos processos de licitação.
- Maior flexibilidade no poder de compra.

Há vários exemplos de consórcios públicos municipais atuando em diferentes frentes de interesse de acordo com a necessidade dos consorciados, como veremos nos exemplos da página seguinte.

## Consórcios públicos brasileiros ou latino-americanos e suas diferentes linhas de atuação

Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Conectar – Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras

Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas

Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático

Composto pelos sete municípios do Grande ABC (SP): Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra

Composto por quase 3.000 municípios brasileiros

Formado por mais de 60 municípios de pequeno e médio porte do norte de Minas Gerais

Coalizão formada por 250 municípios argentinos

Região metropolitana de SP

Nacional

Regional

Nacional

Desde 2010

Desde 2021

Desde 2013

Desde 2010

Foca em projetos de infraestrutura e obras, acessando recursos das esferas federal e estadual, e de organismos internacionais

Atua na compra de vacinas e de outras ações para o enfrentamento da Covid-19

Trabalha para a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos

Coordena e promove planos estratégicos para lidar com as mudanças climáticas no âmbito municipal

[Clique aqui para saber mais.](#)

Apesar de possuírem diversas alternativas para acessar recursos públicos adicionais do governo federal e estadual, os municípios podem recorrer a outras fontes, como bancos, fundações e empresas privadas no país e no exterior que se dispõem a fornecer financiamento para projetos técnicos bem elaborados e que estejam alinhados a seus objetivos e propósitos.

## FUNDOS MUNICIPAIS

Os fundos municipais são instrumentos de captação e aplicação de recursos para o financiamento de ações e projetos municipais específicos em suas respectivas áreas temáticas (ou setoriais).

Podemos pegar como exemplo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estabelece a criação de um fundo para cada nível de governo participante – fundo nacional (para a União), fundos estaduais (em cada estado), fundos municipais e fundo do Distrito Federal. Eles proporcionam meios financeiros para o desenvolvimento das políticas municipais de Assistência Social e para as atribuições do Conselho Municipal da Assistência Social. Além dos fundos e conselhos obrigatórios, há também a possibilidade da criação de outros fundos inovadores, como no caso de Recife, que criou o Fundo Municipal de Política para as Mulheres, que você pode conhecer [clikando aqui](#).

### PARA SABER MAIS, ACESSE



[Guia do Novo Prefeito + Brasil](#)

[IFGF 2021: Índice Firjan de Gestão Fiscal](#)

[Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2021](#)

[Observatório Municipalista de Consórcios Públicos da CNM](#)

## LINHAS DE CRÉDITO PARA OS MUNICÍPIOS

O recurso ao crédito é um instrumento importante para dar continuidade às políticas públicas e capacidade de investimento municipal. Por se tratar de um recurso de empréstimo, o município deve estar seguro de sua capacidade orçamentária para pagamento do crédito e de que o recurso será aplicado de acordo com a definição de uma agenda prioritária ou planejamento estratégico de desenvolvimento local.

Essas linhas de crédito podem ser acessadas tanto por municípios quanto por consórcios. As principais fontes nacionais ou agências governamentais que possuem recursos para empréstimos às municipalidades são a Caixa Econômica Federal, o BNDES e o Banco do Brasil – além dos bancos subnacionais.

O recurso ao crédito é um instrumento importante para dar continuidade às políticas públicas e capacidade de investimento municipal.

## FINANCIAMENTO PRIVADO

Apesar das diversas alternativas para acessar recursos públicos para o desenvolvimento local dos municípios, as verbas do Estado são limitadas para atender de forma satisfatória todas as demandas. Além disso, empresas são importantes atores com impacto no município (positivos e negativos) e que também devem ser responsáveis por alavancar o desenvolvimento em um território. Assim, governos municipais precisam se familiarizar com outras estratégias e fontes de financiamento privado para executar e ampliar a oferta de serviços públicos à população.

---

Algumas empresas têm o interesse de fortalecer a gestão pública local por meio de investimento na qualificação da gestão ou para o aperfeiçoamento de algum programa ou política pública.

## OPORTUNIDADES DO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO

O Investimento Social Privado (ISP) é o “repasso sistemático, planejado e monitorado de recursos financeiros a programas ou organizações da sociedade civil com o objetivo de produzir soluções sociais, ambientais, culturais e científicas de interesse público” (GIFE, 2017, p. 10).

O ISP é uma oportunidade para a gestão pública acessar recursos e fortalecer suas estratégias e políticas locais em temáticas fundamentais para a sociedade. Essas ações podem ser desenvolvidas com parcerias em programas ou projetos de áreas temáticas (saúde, educação, cultura, entre outras), de apoio financeiro ou técnico para a elaboração de planos setoriais ou referente ao financiamento de agendas de desenvolvimento local.

Também é possível que as prefeituras possam ser apoiadas tecnicamente no que se refere à qualificação de capacidades institucionais da administração pública, que desembocam em boas políticas e serviços públicos destinados à população. Por exemplo, a colaboração para articular e mobilizar atores na elaboração de agendas territoriais e políticas públicas locais, a capacitação de funcionários públicos e o redesenho de processos de planejamento e atendimento à população. Essa atuação colaborativa pode ser feita via transferência de recursos (financeiros, humanos e/ou técnicos) e termos de doação de serviços.

Para além da doação direta de recursos em ações pontuais, campanhas ou festividades, algumas empresas têm o interesse de fortalecer a gestão pública local por meio de investimento na qualificação da gestão ou para o aperfeiçoamento de algum programa ou política pública. Para acessar esse tipo de recurso, as prefeituras devem:

- Identificar quais empresas estão no município ou região, assim como seus interesses de ISP e Responsabilidade Social.
- Identificar suas lacunas da gestão pública (estudos de território, diagnósticos institucionais, apoio técnico às áreas de interesse, ações estratégicas nos territórios prioritários dentro do município, entre outros).
- Sistematizar de forma objetiva o que se quer financiar, contemplando respaldo legal, objetivo, justificativa, custos, prazos de implementação, resultados esperados, possíveis parcerias estratégicas e contrapartidas.
- Apresentar-se em reuniões estruturadas com os tomadores de decisão das empresas.
- Criar um processo transparente e ético entre as duas partes e com a população, comunicando de forma clara e objetiva os contornos da parceria.

## Como o ISP pode apoiar o desenvolvimento local?

Por estarem cada vez mais conectadas com agendas globais – como as Agendas 2030, ESG, Clima ou de Direitos Humanos –, por exigência do mercado (interno e externo) e pela sua reputação diante dos consumidores, fica cada vez mais evidente para as empresas a necessidade de promover um desenvolvimento territorial sob a perspectiva da sustentabilidade.

Por isso, muitas empresas já veem como prioridade o desenvolvimento de território por meio de, por exemplo, ações que supram a demanda de mão de obra local qualificada ou iniciativas que minimizem os impactos socioeconômicos advindos dos desequilíbrios estruturais e históricos que podem afetar tanto o território quanto o negócio.

Ao compreender quais são as empresas com potencial de fomento a uma agenda integrada de desenvolvimento local<sup>22</sup>, os municípios podem solicitar acesso a esse tipo de recurso privado por meio de projetos bem estruturados e articulação intersetorial:

- Promovendo a territorialização dos investimentos e recursos privados.

- Apoiando a construção e implementação de instrumentos de gestão territorial, agendas de desenvolvimento e mecanismos financeiros comunitários.
- Produzindo ou dando suporte a diagnósticos e estudos de território das prefeituras.
- Incentivando a transparência de dados e os espaços e processos de participação cidadã.
- Dando suporte técnico aos governos e às organizações locais.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



Guia: [O Que o Investimento Social Privado Pode Fazer por... Gestão Pública?](#)

Estudo: [Investindo no Desenvolvimento. Modelos e Instrumentos para Aporte de Recursos Privados em Comunidades e Territórios](#)

<sup>22</sup>. Acesse a publicação *Territórios Urbanos e Mudanças Climáticas: A Relevância da Atuação local* [clikando aqui](#).

## GRANDES OBRAS E LICENCIAMENTO

Com a chegada de um empreendimento no município, é de extrema importância que o poder público garanta que as grandes oportunidades que possam surgir por meio dele sejam aproveitadas ao máximo, mas também é necessário estar preparado para mitigar seus impactos negativos.

Além de injetar recursos, aumentar a demanda no consumo de bens e serviços e, eventualmente, gerar empregos (que nem sempre são tão numerosos quanto se pode esperar), há algumas oportunidades no processo de licenciamento do empreendimento e nas negociações sobre eventuais ações de investimento social privado no território.

No processo de licenciamento, serão definidas obrigações (condicionantes) da empresa em termos de compensações ambientais e investimentos em ações sociais. O poder público municipal pode acompanhar todo o processo de estudo de impacto ambiental, incluindo as audiências públicas, e contribuir para que o empreendimento considere as reais demandas do município.

Uma vez que se estabelece o plano de compensação, é do interesse das partes que haja uma boa integração entre as ações de origem privada e as políticas públicas, podendo se completarem na implementação da agenda

de desenvolvimento. Em alguns casos, é possível estabelecer um Fundo Antecipatório, sob gestão da prefeitura e da sociedade, no qual recursos de futuros tributos podem ser repassados pela empresa a esse mecanismo para que medidas sejam tomadas antecipadamente, evitando, por exemplo, sobrecarregar serviços públicos antes que o empreendimento esteja em plena construção ou funcionamento, gerando os impostos necessários.

### Atenção para as consultas, transparência e participação

É importante lembrar que todo e qualquer processo de licenciamento prevê uma ampla participação da sociedade civil e, principalmente, das comunidades impactadas. O gestor público, junto com os cidadãos, deve tomar o cuidado necessário para realizar uma avaliação de custo/benefício de todo e qualquer empreendimento de grande escala.

Nem sempre o modelo de desenvolvimento proposto pela chegada de um grande empreendimento é o que a população deseja e, talvez, ele não beneficie a maioria. Se necessário, outros órgãos (como o Ministério Público ou a controladoria municipal) podem ser solicitados pelo gestor e pelo cidadão para um acompanhamento das

etapas do processo de licenciamento, incluindo a apresentação de análise dos estudos de impacto do empreendimento no território.

Em municípios com presença de comunidades tradicionais, como as indígenas, é preciso lembrar que o Brasil é signatário da [Convenção 169 da OIT](#), que prevê a “Consulta Prévia, Livre e Informada” no caso de empreendimentos que possam afetá-las.

Para além do processo de licenciamento, recomenda-se a criação de um espaço de participação continuado, assim como a elaboração de uma agenda de desenvolvimento local, comum aos diversos atores públicos e privados, de modo a estruturar o processo de transformação que ocorrerá, gerando desenvolvimento de longo prazo para todos, e não apenas um crescimento do PIB e da arrecadação local.

**PARA SABER MAIS, ACESSE**



Ebook: [Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes](#)

## CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

As concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) são alternativas para viabilizar projetos de infraestrutura em diversas áreas, como educação, saúde, saneamento, iluminação pública, mobilidade, entre outras. A vantagem desses tipos de contrato de prestação de serviço é que eles servem como instrumentos para as administrações públicas viabilizarem projetos de grande impacto, comprometendo porções menores do orçamento público e em prazos reduzidos.

Antes de entendermos o que é preciso para que um município recorra a esses tipos de contrato, vamos às definições:

**Concessões comuns** são aquelas em que a iniciativa privada assume a exploração de determinado serviço, geralmente investindo em infraestrutura. Ela se responsabiliza pela manutenção e, em alguns casos, realiza pagamentos ao setor público pelo direito de exploração do serviço. Nesse caso, o usuário paga uma tarifa pela utilização do serviço. Exemplos mais comuns são as rodovias, ferrovias e aeroportos. O valor da tarifa de pedágio nas rodovias é suficiente para permitir que o concessionário (parceiro privado)

realize investimentos em duplicação, sinalização etc., além de garantir sua manutenção ao longo do prazo da concessão.

**PPPs** referem-se às concessões administrativas e concessões patrocinadas. A PPP é um contrato de prestação de serviço de longo prazo, onde há, obrigatoriamente, investimentos em infraestrutura e/ou em equipamentos. No caso da concessão administrativa, não existe pagamento de tarifa por parte do usuário, portanto é o poder público quem faz pagamentos periódicos ao parceiro privado (contraprestações) relativos aos investimentos realizados, bem como aos serviços por ele prestados. Exemplo: PPP da Educação (UMEIs) em Belo Horizonte. Na concessão patrocinada, a diferença é que, além do pagamento realizado pelo poder público, também existe o pagamento de tarifa pelo usuário. Isso acontece porque o pagamento da tarifa não é suficiente para arcar com os custos de investimento e despesas operacionais. Exemplo: Metrô.

Concessões e PPPs são instrumentos que exigem um alto nível de preparação e capacitação dos gestores públicos para desenhar e modelar contratos que sejam atrativos para o setor privado e que garantam a entrega de serviços de qualidade para a população. Muitas capitais têm criado

áreas ou órgãos específicos dentro de suas administrações para apoiar e fortalecer a elaboração de contratos e modelagem<sup>23</sup> de serviços. O processo de modelagem, inclusive, tem se mostrado a principal estratégia para diminuição de risco associados a esses tipos de contrato. A formulação dos contratos de concessão e PPPs é complexa e exige:

- Conhecimento das leis e marcos regulatórios sobre concessões e PPPs.
- Estudos prévios de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira do projeto.
- Formulação de contratos com precisão.
- Definição de indicadores de monitoramento e metas.
- Sistemas de remuneração sensíveis ao desempenho do serviço prestado.
- Processos para monitoramento da execução dos serviços e avaliação dos resultados.

<sup>20</sup> Modelagem é o processo de desenho do contrato, desde os serviços que a administração pública precisa que sejam ofertados até quanto e como a entidade privada será remunerada ao longo dos anos, por exemplo.



Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil. Fonte: ENAP; COMUNITAS. 2021.

## REFLEXÃO PARA MUNICÍPIOS PEQUENOS SOBRE CONTEXTO LOCAL E ACESSO A OUTRAS FONTES DE RECURSOS

Grande parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte e tem grandes dificuldades de arrecadação para arcar com todas as suas despesas. Por isso, é importante que esses municípios reflitam sobre quais são os principais atributos e diferenciais de seu contexto local. Tendo mais clareza sobre suas características locais, é possível explorar opções e orientar suas ações de captação de recursos. Por exemplo, movidos pela agenda ambiental, há recursos públicos (como ICMS ecológico) e privados (como mercado de crédito de carbono) disponíveis para municípios que preservam suas florestas e áreas verdes.

Algumas perguntas podem orientar essa reflexão:

- Quais são as principais atividades econômicas do meu município?
- Algumas cadeias produtivas podem ter financiamento de empresas e de cooperação internacional?

- O meu território tem grandes áreas verdes preservadas? Elas são municipais, estaduais, federais ou privadas? Dependendo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podem desempenhar atividades relacionadas aos serviços ecossistêmicos?
- Há aterro sanitário? É possível fazer o inventário de carbono para comercializar créditos de carbono?
- Meu município é considerado estância (turística, climática, balneária ou hidromineral)? É possível acessar recursos financeiros estaduais específicos para incentivo ao turismo?

**PARA SABER MAIS, ACESSE**



[Mapa da Contratualização de Serviços Públicos no Brasil](#)



## FINANCIAMENTO INTERNACIONAL

É uma forma de captação de recursos via instituições financeiras internacionais de desenvolvimento, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Banco Mundial, FONPLATA, entre outros.

Esses bancos de desenvolvimento são instituições supranacionais que reúnem recursos de vários países, focam ações em seus países-membros e têm nicho de atendimento, ou seja, atende os entes públicos por montante envolvido na operação.

Em geral, os principais beneficiários dessas instituições são os governos nacionais, mas há também atuação com municípios, especialmente os de grande porte e com maior capacidade institucional, pois são priorizados projetos de grande escala, tanto de escopo quanto de valores.

Por serem opções de concessão de crédito, são recursos reembolsáveis, cujo objetivo é apoiar e financiar projetos de melhoria da qualidade de vida da população. Essas instituições também possuem capacitações técnicas, qualificação de projetos e promoção de soluções sustentáveis, serviços ecossistêmicos e agendas climáticas globais no nível local. Dessa forma, em geral, o escopo dos projetos de interesse de tais órgãos, como programas integrados de mobilidade, infraestrutura, saneamento básico, saúde, educação e requalificação urbana, está alinhado aos princípios do desenvolvimento sustentável e de baixo carbono.

Os projetos submetidos à solicitação de recursos passam por criteriosos processos de avaliação sobre capacidades de priorização de recursos, planejamento estratégico, execução de ações e alinhamento com as temáticas prioritárias de cada agência (além de capacidade de pagamento do empréstimo, quando aplicável). Vale mencionar que os municípios também devem ser criteriosos na decisão de quando e para que solicitar o financiamento. Seu propósito precisa estar associado à definição de prioridades municipais, pois o processo é longo, exigente e deve refletir benefícios de médio e longo prazo para atender às necessidades locais.

Processos e critérios: o que o município precisa saber sobre instituições de financiamento internacional?

- Elas buscam ações e projetos alinhados às políticas e programas de prioridades nacionais.
- Tendem a atuar com cidades mais populosas e com maior capacidade institucional.
- Privilegiam financiamento de projetos de longo prazo, em especial no setor de infraestrutura.
- São atores-chave para acesso e operacionalização de fundos verdes e climáticos internacionais.
- Possuem processos e exigências de capacidade de pagamento diferenciados, pois são operações financeiras internacionais em moeda estrangeira.



### Atenção!

Para avançar em suas agendas de desenvolvimento local, recorrendo a recursos dessas instituições, as cidades precisam entender plenamente como elas atuam e quais são as possibilidades de uso dessa forma de financiamento.

## Instituições internacionais que aprovaram iniciativa no Brasil de 2017 a 2019

Instituição	Nº de iniciativas aprovadas	Prioridades de investimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	32	Inclusão social e igualdade Produtividade e inovação Integração econômica regional
Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)	22	Desenvolvimento urbano Mobilidade Desenvolvimento social
Banco Mundial	8	Serviços rurais e infraestrutura Participação e engajamento cívico Políticas e instituições ambientais Reforma administrativa e do serviço público Política de regulamentação e concorrência Educação para todos Despesas públicas, gestão financeira e aquisições Alterações climáticas Gestão da poluição e saúde ambiental Serviços urbanos e habitação para os pobres
Banco Europeu de Investimento (BEI)	3	Mitigação e adaptação às mudanças climáticas Desenvolvimento de infraestrutura social e econômica, particularmente energia e infraestrutura associada, bem como infraestrutura ambiental, incluindo água e saneamento
FONPLATA – Banco de Desenvolvimento	16	Infraestrutura física que complementa os sistemas regionais existentes Investimento social em educação, saúde, provisão de infraestrutura básica e provisão de água potável Produção agrícola e industrial e promoção de exportação Projetos ambientais, conservação da natureza, tratamento de água contaminada e reciclada, promoção do manejo e conservação de bacias hidrográficas, controle de erosão do solo etc.

Acesse o Financiamento de Infraestrutura de Baixo Carbono nas Áreas Urbanas no Brasil [clikando aqui](#).

### PARA SABER MAIS, ACESSE



O Painel COFIEX disponibiliza diversas informações sobre os projetos e programas do setor público que contam com financiamento externo.

## Como funcionam as avaliações de crédito para financiamento internacional

O **Manual para Instrução de Pleitos (MIP)** estabelece os procedimentos para pedidos de verificação de limites e condições para que estados, Municípios e empresas estatais possam contratar operações de crédito, com ou sem garantia da União<sup>24</sup>.

A **Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX)** é o órgão do Ministério da Economia responsável por avaliar e recomendar projetos que precisam de garantia do governo federal para empréstimos de recursos de instituições financeiras internacionais de desenvolvimento. A garantia do governo federal para crédito a municípios e estados é condição exigida pela maioria dos bancos multilaterais e bilaterais de desenvolvimento para aprovação de projetos.

De forma resumida, os pedidos de aprovação de crédito devem ser enviados à COFIEEX por meio da elaboração de uma Carta-Consulta<sup>25</sup> detalhando o conteúdo técnico e a capacidade orçamentária do ente de pagamento do financiamento solicitado. A Secretaria do Tesouro Nacional analisa o **Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL)** para garantir que a solicitação esteja dentro dos critérios definidos por lei<sup>26</sup>. Caso aprovado, a solicitação segue para análise jurídica pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. A última etapa para aprovação do projeto e do financiamento internacional é a autorização no plenário do Senado Federal.

### Recursos não reembolsáveis de bancos nacionais e internacionais

Municípios também podem acessar fundos de cooperação e recursos não reembolsáveis de bancos nacionais e internacionais. Esses fundos, em geral, estão associados a projetos de caráter social, cultural e ambiental, podendo variar entre os bancos. Como exemplo, a Caixa Econômica Federal possui, desde 2010, o Fundo Socioambiental CAIXA (FSA CAIXA), que apoia projetos de caráter socioambiental com foco na população de baixa renda<sup>27</sup>. Já o FONPLATA disponibilizou fundos especiais de cooperação não reembolsáveis para apoiar a resposta de governos diante da pandemia da Covid-19<sup>28</sup>. Além dos diferentes enfoques de cada fundo não reembolsável, os valores e os critérios para acessá-los podem mudar de banco para banco.

Neste link você terá acesso a uma lista de possíveis fontes de financiamento e crédito disponíveis para municípios, assim como os tipos de projetos que costumam financiar e o porte de municípios com os quais atuam.

#### PARA SABER MAIS, ACESSE



Artigo: [Como bancos de desenvolvimento internacionais podem apoiar a ação climática urbana](#)  
[Manual de Financiamentos Externos](#)

Artigo: [Como infraestrutura sustentável pode atrair novos investimentos e aumentar a resiliência de projetos e ativos frente às mudanças climáticas](#)

<sup>24</sup>. Veja detalhes do Manual para Instrução de Pleitos [clcando aqui](#).

<sup>25</sup>. A Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN) elaborou um tutorial para elaboração da Carta-Consulta com o passo a passo a ser seguido pelos entes interessados em solicitar financiamento de instituições internacionais. Acesse [clcando aqui](#).

<sup>26</sup>. Estabelecidos nos termos do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das Resoluções do Senado Federal 40/2001 e 43/2001.

<sup>27</sup>. Veja mais sobre o Fundo Socioambiental CAIXA [clcando aqui](#).

<sup>28</sup>. Veja detalhes sobre o apoio do FONPLATA a países-membros em resposta à Covid-19 [clcando aqui](#).

# 4

## Exemplo de iniciativa

ICMS VERDE DE ALAGOAS

Iniciativa	ICMS Verde de Alagoas
Município	102 municípios alagoanos
Porte municipal	Diferentes portes
Ano de início	2020



O **ICMS Verde<sup>29</sup>**, ou ICMS Ecológico, foi criado para fazer com que os municípios que possuem grande parte de seu território tomado por áreas de preservação adotem práticas efetivas de conservação do meio ambiente, transformando os territórios e melhorando a saúde e qualidade de vida da população.



### RESULTADOS ALCANÇADOS

Em 2020, 13 municípios pontuaram em coleta seletiva, 32 pontuaram com destinação correta dos rejeitos em aterros sanitários e 17 apresentaram plano de saneamento básico. Em 2021, 13 pontuaram em coleta seletiva; já na destinação dos rejeitos para aterro, 70 municípios pontuaram e 40 apresentaram o plano de saneamento básico.



### DE ONDE VEIO O RECURSO

ICMS do Estado de Alagoas



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

O ICMS Verde incentiva municípios a implementarem políticas ambientais mais eficientes ao determinar que uma porcentagem do valor total do ICMS seja destinado a cidades que cumprirem certos requisitos, como preservação de suas áreas de proteção ambiental, criação de programa de coleta seletiva com associações ou cooperativas de catadores, implementação do plano de saneamento básico e manejo correto de resíduos sólidos. ■

### ODS conectados:



**29.** ICMS Verde: Semarh divulga critérios e documentação necessária para distribuição de recursos aos municípios alagoanos. [Saiba mais clicando aqui.](#)

# 5



## Exemplo de iniciativa

PLANO MUNICIPAL DE AÇÃO CLIMÁTICA DE SANTOS (PACS)

Iniciativa	Plano Municipal de Ação Climática de Santos (PACS)
Município	Santos (SP)
Porte municipal	Grande
Ano de início	2022

O **Plano Municipal de Ação Climática (PACS)** estabelece uma série de estratégias, diretrizes e metas de adaptação e mitigação para combater a intensificação da crise climática e das vulnerabilidades socioambientais locais. O PACS foi criado por decreto municipal e também prevê a estruturação de um novo arranjo institucional de governança climática do município para acompanhar sua implementação e monitoramento. É resultado da revisão do Plano Municipal de Mudança do Clima (PMMCS) de Santos, o primeiro a ser implantado no Brasil, em 2016. Com

representantes de diversos setores da sociedade, o PACS possui 50 metas, divididas em oito eixos, para serem cumpridas entre 2025 e 2050. Entre os objetivos estabelecidos, estão desde a revisão do Plano Diretor e da Lei do Uso e Ocupação do Solo (levando em consideração as questões climáticas) até o cultivo de 10 mil árvores no município.



### DE ONDE VEIO O RECURSO

Aparceria do ProAdapta – projeto de Apoio ao Brasil na Implantação da Agenda Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – em aliança com a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável (GIZ, sigla em alemão para Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GmbH).



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

Elaboração do plano local de ação climática específico para o município com cooperação técnica de uma agência internacional e de outros estudos e materiais, como o **Guia para o Desenho de Arranjos Institucionais Locais** para orientar outros municípios interessados em elaborar seus próprios planos locais de ação climática. ■

### ODS conectado:



### PARA SABER MAIS, ACESSE



[Plano Municipal de Ação Climática de Santos](#)

[Sumário Executivo do PACS](#)

[Decreto Legislativo nº 9.567, de 13 de janeiro de 2022](#)

[Guia para o Desenho de Arranjos Institucionais Locais](#)

# 6



## Exemplo de iniciativa

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CORUMBÁ (PDI)

Iniciativa	Programa de Desenvolvimento Integrado de Corumbá (PDI)
Município	Corumbá (MS)
Porte municipal	Grande
Ano de início	2020

O **Programa de Desenvolvimento Integrado de Corumbá (PDI)** foi criado para priorizar a execução de ações voltadas à solução dos problemas mais urgentes causados, principalmente, pela deficiência de infraestrutura urbana e socioambiental da cidade de Corumbá, localizada na região do Pantanal sul-mato-grossense. O Programa prevê obras de implantação de infraestrutura urbana, do Parque Linear das Jaguatiricas,

do Parque Linear Ferroviário dos Ipês e de um Centro de Atendimento ao Cidadão, além da recuperação do patrimônio histórico e do Parque Cacimba da Saúde. Abarca também itens como estudos e projetos, supervisão de obras, gerenciamento, desapropriação e imprevistos.



### RESULTADOS ALCANÇADOS

Atualmente, o Programa encontra-se em sua fase final de execução e vem transformando a vida da população corumbaense de maneira significativa. São nítidas as mudanças que o projeto está proporcionando à cidade, com ações estruturantes como a revitalização e renovação da infraestrutura urbana em diversos bairros, implantação de novas vias e parques lineares, construção de um Centro de Atendimento ao Cidadão, substituição de lâmpadas tradicionais de iluminação pública por LED, entre outras.



### DE ONDE VEIO O RECURSO

FONPLATA



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

Cabe destacar que o desempenho do Programa quanto à transparência na prestação de contas e relação com o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS) resultou na assinatura de um Termo de Cooperação Técnica entre o TCE/MS e o município para a execução de auditorias independentes no Programa. Além disso, conquistou a segunda colocação do Prêmio SAIN-ABDE de Melhores Práticas em Captação Internacional no Grupo 3 (Governos Municipais). ■

### ODS conectado:



# 6.

## Participação cidadã

Vamos falar agora sobre como o engajamento do cidadão na gestão pública pode contribuir para o fortalecimento da democracia e para os processos de desenvolvimento sustentável em sua localidade.



Decisões participativas são mais inclusivas, democráticas e eficientes.

### FINANCIAMENTO INTERNACIONAL

Processos participativos são fundamentais para fortalecer a democracia e para que se possa tomar decisões coletivas que impactam diretamente uma política. Investir em participação garante mais inclusão, diversidade, inovação e aderência à realidade do contexto.

Existem muitas ferramentas e abordagens que garantem a participação de atores diversos de um território em processos que influenciam direta ou indiretamente suas vidas. Ao unir estratégias de desenvolvimento econômico sustentável com participação social e construir consenso e ideias compartilhadas na comunidade, os municípios não apenas geram respostas mais rápidas, como também chegam a soluções mais duradouras.

Boas ferramentas de participação democrática ajudam a:

- Identificar quem são os atores que devem fazer parte do processo de governança.
- Entender como eles se relacionam entre si e como podem se relacionar dentro de um sistema de governança.

- Identificar e avaliar quais espaços de participação (fóruns, conselhos, redes, reuniões etc.) já existem e podem ser fortalecidos.
- Desenhar um processo de governança que seja adequado para todos os envolvidos.
- Construir coletivamente diagnósticos, planejamentos e acordos.
- Avaliar e monitorar os processos de governança de forma participativa.

#### PARA SABER MAIS, ACESSE



[Guia de Avaliação de Impacto Socioambiental para Utilização em Projetos e Investimentos de Impacto](#)  
[Monitoramento Territorial Independente na Amazônia: Reflexões sobre Estratégias e Resultados](#)

## A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ PARA A CRIAÇÃO DE OPORTUNIDADE DE ENGAJAMENTO E SUSTENTABILIDADE DE POLÍTICAS

Além de estabelecer uma série de direitos sociais fundamentais, colocar como obrigatoriedade do Estado brasileiro o fornecimento de bens e serviços públicos para garantir o acesso universal a tais direitos, a Constituição de 1988 também insere cidadãos como copartícipes na elaboração das políticas públicas. Os cidadãos, portanto, além de serem os beneficiários das políticas, bens e serviços públicos, também têm um papel a desempenhar na construção compartilhada dessas políticas junto ao Estado. Após a implementação delas, a participação popular se dá na coadministração via conselhos permanentes e conferências periódicas, nos quais podem sugerir novas iniciativas e reforçar processos de transparência por meio de fiscalização de recursos e análise de medidas e projetos.

Processos de participação social e cidadã ajudam a construir uma visão compartilhada de prioridades e de desenvolvimento local, visando o futuro do município. Dessa forma, o município diminui as chances de contestação ou resistência por parte da comunidade a certas ações, uma vez que a participação cidadã implica um movimento de aproximação entre Estado e população. Essa troca gera conhecimento, traz a oportunidade de construção de consenso e, por vezes, constrói soluções inovadoras e adaptadas ao contexto local.

Cabe ressaltar que os processos de participação cidadã nem sempre são livres de disputas e embate de ideias e necessitam de estratégia e capacidade de leitura sobre a complexidade de cada contexto, pois muitas vezes as relações estabelecidas entre os envolvidos são baseadas no conflito ou em interesses específicos. Porém, como já dissemos, disputas não são necessariamente ruins ou negativas, desde que ocorram dentro das leis e não coloquem em risco pessoas e instituições.

Há diversas ferramentas e estratégias inclusivas para garantir o bom encaminhamento das discussões nos espaços e dinâmicas de participação cidadã:

- Uso de estratégias de comunicação não violenta.
- Condução via mediadores e facilitadores profissionais.
- Uso de metodologias interativas e participativas.
- Prática de escuta ativa e diálogo aberto.
- Rodas de conversa.
- Uso de ambientes virtuais (como plataformas de consulta pública, podcasts, grupos de discussão em redes sociais, fóruns de debate on-line e enquetes on-line).
- Palestras e seminários informativos.
- Materiais informativos para subsidiar discussões e decisões.

- Ouvidorias estratégicas e bem estruturadas também podem ser aliadas nesse processo.

A participação social é um instrumento crucial para viabilizar a agenda pública, seja no nível local ou no nacional, e a inclusão da participação cidadã como método de gestão municipal pressupõe:

- **Entendimento:** prioridades do governo, da cidade e da população podem e devem ser convergentes e pactuadas.
- **Reconhecimento:** participação como instrumento para compreender melhor o contexto e a realidade local, bem como as demandas e aspirações da população.
- **Sinalização:** abertura ao diálogo e disposição à transparência, com responsabilização da sociedade nos processos de tomada de decisão.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



Livro: [Dicionário da Gestão Democrática: Conceitos para a Ação Política de Cidadãos, Militantes Sociais e Gestores Participativos](#)

Processos de participação cidadã exigem paciência, diálogo, escuta e, acima de tudo, respeito para superar diferenças e dificuldades, de modo que todas as partes consigam visualizar um caminho comum e assumam compromissos e papéis que lhes cabem nessa construção.

## PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS

Este é um exemplo de programa que apresenta propostas para que as cidades construam um Sistema Municipal de Participação Cidadã<sup>30</sup> com atuação em quatro eixos:



<sup>30</sup>. Saiba mais sobre a proposta do Programa Cidades Sustentáveis [clcando aqui](#).

## BOAS PRÁTICAS PARA GARANTIR UMA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EFETIVA

- Construir subsídios (materiais de apoio) para que a população possa realmente contribuir com a construção das políticas públicas.
- Proporcionar processos formativos para a população disponibilizando informações sobre:
  - tempo de demora dos processos e seus custos;
  - quais os resultados previstos e possíveis consequências negativas;
  - como o envolvimento em plataformas digitais, por exemplo, se conecta com a participação em outros canais já instituídos, como conselhos e conferências.
- Buscar ativamente cidadãos de grupos minoritários e de populações em situação de vulnerabilidade social.
- Mesclar processos presenciais e virtuais (via plataformas digitais) para atingir públicos que não estão presentes em outros espaços já institucionalizados.

Como são beneficiários de algumas das principais políticas sociais dos municípios, os grupos minoritários precisam ser ouvidos e incluídos nos processos participativos sem discriminação. Para que sua participação

seja efetiva, é preciso quebrar barreiras estruturais de acesso à participação cidadã e, por isso, pode ser necessário que a prefeitura e seus representantes proporcionem ferramentas pedagógicas e espaços de escuta adaptados para a participação desses grupos. Um dos princípios centrais da Agenda 2030 é a responsabilidade de governos em garantir que ninguém seja deixado para trás nos processos de desenvolvimento sustentável.

### OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

As ouvidorias são canais de comunicação direta com a administração pública. É uma ferramenta e um serviço público importante para controle, gestão e participação social que pode ser acionada pela população (de forma identificada ou anônima). É mais uma maneira da população manifestar suas reivindicações, sugestões, elogios ou críticas ao governo local. Além disso, as ouvidorias também podem atuar como intermediadoras na resolução de falhas na prestação de serviços públicos.

#### PARA SABER MAIS, ACESSE



[7 Passos para Criar uma Ouvidoria no meu Município](#)  
[Cartilha de Ouvidoria Municipal](#)



## Atenção!

Apresentar como a municipalidade promove e implementa a participação cidadã como método na gestão pública também é um diferencial para projetos e propostas de captação de recursos. A participação cidadã e construção compartilhada de políticas é um dos pilares das agendas globais de desenvolvimento.

O município deve ficar atento aos seus espaços de participação cidadã, pois eles são instrumentos de controle social e de cogestão de responsabilidades sobre as políticas públicas. Eles podem se complementar se atuarem de forma articulada e aproximam o cidadão e a sociedade do poder público:

- Conselhos de políticas públicas
- Conferências de políticas públicas
- Audiências públicas
- Consultas públicas

## PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O planejamento participativo com foco no desenvolvimento territorial pode orientar investimentos públicos e privados, parcerias e iniciativas da sociedade, beneficiando toda a população. Processos coletivos que apontem caminhos e obstáculos são importantes para melhor direcionar esforços e fundamentar ações estruturantes, que transformam a vida de todos, sem distinção. É preciso considerar o contexto social, cultural, econômico e ambiental antes do início de empreendimentos em pequenos e médios municípios. Muitos não estão preparados para novas demandas e impactos gerados, tampouco têm instrumentos para aproveitar e potencializar oportunidades.

## CONSELHOS MUNICIPAIS

Os conselhos municipais são espaços poderosos de participação política e cidadã. Eles apoiam a administração pública no uso eficiente do dinheiro público e contam com a participação de representantes da sociedade civil e atuam com poder fiscalizador, consultivo e deliberativo. A criação dos conselhos fica a cargo do executivo

municipal, que deve propor sua instituição via projeto de lei, e sua divisão se dá por atuações temáticas, como educação, saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente. A existência e funcionamento de conselhos é condição obrigatória para que municípios tenham acesso a certos recursos dos programas do governo federal por meio de fundos municipais.

## PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DIGITAL

A participação cidadã digital ganhou espaço e importância nos últimos anos, especialmente no contexto da crise sanitária da pandemia de Covid-19. É uma alternativa para permitir a participação de grupos diversos que nem sempre podem estar presentes nas atividades. Há algumas ferramentas digitais disponíveis para governos e cidades, como plataformas que oferecem ferramentas de participação digital que possibilitam, por exemplo, consultas sobre temas locais, incluindo os cidadãos na tomada de decisões. É uma forma complementar de engajamento e participação social que pode ser explorada pelos municípios.

É importante fazer com que novas ferramentas digitais dialoguem com os canais já existentes de participação,

pois o uso de tecnologias digitais não significa que os governos devam encerrar seus esforços presenciais. Os eventos on-line e off-line se complementam.

Cinco razões para engajamento cívico no meio digital:

- Aumentar a interação com os cidadãos.
- Amplo e fácil acesso aos diferentes grupos populacionais.
- Criar sinergias reunindo as partes interessadas da cidade.
- Aumentar e recompensar o envolvimento dos cidadãos.
- Criar medidores e analisar dados para aumentar o engajamento cívico.

### PARA SABER MAIS, ACESSE



[O que é um conselho municipal?](#)

Artigo: [5 razões pelas quais sua cidade deveria começar um engajamento cívico online](#)

## DICAS DE PLATAFORMAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

**CitizenLab** – plataforma de engajamento cidadão usada por governos locais e organizações para reconectá-los às suas comunidades, envolvê-las nos processos de tomada de decisão e reconquistar sua confiança.

**Participa +Brasil** – plataforma do governo federal que disponibiliza oportunidades para cidadãos e cidadãs participarem de processos de elaboração de políticas e planos nacionais.

**e-Democracia** – plataforma de transparência e participação popular.

**Colab** – além da ferramenta de participação social, o Colab atua diretamente com os gestores públicos no incentivo e promoção de melhorias para gestões mais eficientes e inovadoras na administração pública.

Como organizar os espaços de participação pública para que mães, pais ou responsáveis participem dos encontros ou reuniões com seus filhos?

- Crianças devem ser bem-vindas nos espaços de participação pública, mas para que o encontro seja bom para todos – mães, pais, responsáveis e crianças – é preciso criar algumas condições e ter alguns cuidados. Seguem algumas dicas de organização dessas reuniões:

- Atente para o horário: crianças, geralmente, dormem cedo e demandam mais quando estão com sono. Também têm horários para as suas refeições. Se possível, faça reuniões no meio da manhã, no meio da tarde ou no início da noite (terminando às 20h, se possível).
- Criança quer brincar: crie um espaço com brinquedos para que elas se distraiam. Se possível, mobilize um cuidador ou recreador para entreter as crianças durante a reunião para que a mãe, o pai ou responsável consiga se concentrar no que está sendo debatido.
- A fome não espera: ofereça água, biscoitos e local para esquentar comida, se possível.
- Pense na infraestrutura: banheiro e local para trocar fraldas é muito importante.



A transparência é um dos pilares que viabilizam a participação social e cidadã de forma efetiva na articulação política. Sem acesso à informação e transparência de dados, a participação cidadã na colaboração para construção de melhores políticas públicas e gestões públicas é limitada e pouco efetiva.

## TRANSPARÊNCIA E GOVERNO ABERTO

A ideia de Governo Aberto é a de aproximar e fortalecer a relação entre governo e sociedade ao promover transparência, participação cidadã, prestação de contas, colaboração e inovação por meio de diferentes ferramentas de tecnologia digital. Segundo o Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, esse fortalecimento se dá em três eixos:

- **Visão sobre o governo:** transparência e acesso à informação.
- **Voz sobre o governo:** interagir com o governo e fiscalizá-lo, exigindo uma prestação de contas.
- **Ação sobre o governo:** colaborar com o governo, participando ativamente da construção das políticas públicas.

Um governo aberto, portanto, deve tirar proveito do desenvolvimento tecnológico para incrementar, por exemplo, o acesso à informação, a transparência dos gastos públicos, a fiscalização dos atos estatais e a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão.

Iniciativas de governo aberto podem ser aplicadas nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) dos três entes federativos (União, estados e municípios). Um exemplo da aplicação desse conceito no Brasil é a Lei de Acesso à Informação – LAI (eixo “visão sobre o governo”, ao promover mais transparência a informações de interesse coletivo, como as contas públicas) e o Marco Civil da Internet (eixo “ação sobre o governo”, ao estabelecer mecanismos de governança com diferentes setores da sociedade).

Práticas de governo aberto também proporcionam qualidade na participação cidadã ao disponibilizar e facilitar o acesso à informação de interesse coletivo.

**PARA SABER MAIS, ACESSE**



Artigo: [Governo aberto: O que é isso, na prática?](#)

## COMO AVALIAR O NÍVEL DE ATIVIDADES PARTICIPATIVAS EM SEU MUNICÍPIO E RELACIONÁ-LAS AOS ODS?

O Programa Cidades Sustentáveis elaborou uma série de indicadores nos quais os municípios podem se basear para avaliar as atividades participativas nas gestões municipais. Cada indicador traz uma métrica (forma de medição) para facilitar o acompanhamento e também a referência a qual ODS ele está relacionado. Essa é uma ferramenta muito prática para municípios poderem monitorar e avaliar seu desempenho na promoção da participação cidadã e relacioná-la aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os indicadores são:

**Acesso ao sistema de informação ao cidadão:** pedidos negados no sistema de informação ao cidadão, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (percentual em relação ao total de pedidos registrados).

**Conferências municipais:** listagem das conferências municipais realizadas e como se dá a participação da população nesses processos.

**Conselhos municipais:** secretarias do governo que possuem conselhos municipais com participação da sociedade (percentual em relação ao total de secretarias).

**Dados em formato aberto:** disponibilização dos dados públicos em formatos abertos (XML, CSV, JSON) e acessíveis.

**Espaços de participação deliberativos e audiências públicas na cidade:** espaços de participação deliberativos que existem na cidade (periodicidade dos encontros, número de participantes, convocação de reuniões etc.).

**Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamentada:** regulamentação municipal da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

**Mecanismos de democracia direta:** mostra a regulamentação relacionada à democracia direta e se houve temas colocados para consulta à população via plebiscito e/ou referendo.

**Orçamento executado decidido de forma participativa:** percentual do orçamento executado decidido de forma participativa, em relação ao total do orçamento.

**Participação de adolescentes e jovens em instâncias deliberativas:** marco legal que regulamente os mecanismos de participação social de adolescentes e jovens.

**Pedidos respondidos no sistema de informação ao cidadão:** percentual de pedidos respondidos no sistema de informação ao cidadão, de acordo com a Lei de Acesso à Informação, sobre o total de pedidos registrados.

**Portal da transparência:** existência e pleno funcionamento dos mecanismos de transparência ativa e passiva no município.

**Programa de metas:** indica a existência de plano de metas para a regulamentação do plano na lei orgânica do município e lista as audiências públicas realizadas no processo de elaboração do plano (Programa Cidades Sustentáveis).

### PARA SABER MAIS, ACESSE



[Indicadores de Participação Cidadã](#)

[Guia de Introdução à Participação Cidadã](#)

Artigo: [Por que o engajamento comunitário é ainda mais importante em tempos de crise](#)

Artigo: [Plataformas digitais incentivam a participação ativa dos cidadãos](#)

Guia: [Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente](#)

# 7



## Exemplo de iniciativa

LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO (ZONEAMENTO) NA CIDADE DE CONDE (PB)

Iniciativa	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento) na cidade de Conde (PB)
Município	Conde (PB)
Porte municipal	Pequeno
Ano de início	2017

Iniciativa liderada pela Prefeitura de Conde, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, para construção de uma política integrada e sustentável de ordenamento territorial para a cidade, tendo como ação mestra a elaboração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento), instrumento de regulação urbana e ambiental inédito no município.<sup>32</sup>

A Prefeitura promoveu um processo participativo, que durou cerca de um ano, com diagnósticos propositivos, reuniões e consulta pública desde a construção até a aprovação da Lei. A

Secretaria de Planejamento foi responsável pela mediação e coleta das contribuições e desejos de diversos atores e setores da sociedade civil para criar uma visão de futuro compartilhada na cidade. Essa iniciativa se tornou uma experiência piloto para outros municípios da região metropolitana de João Pessoa e de porte similar no estado da Paraíba e no Brasil.



### RESULTADOS ALCANÇADOS

Impacto imediato nas obras empreendidas no município e melhoria na aplicação dos recursos municipais de forma prioritária, incentivando a ocupação e reurbanização de áreas com maior infraestrutura, como as centrais, e implantação da rede de esgotamento sanitário. Ter esta base legislativa vigente proporcionou também a regulamentação de uma série de outros marcos legais: a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir, o Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal (CONGES), a Lei da Regularização de Edificações e Parcelamento e o Cadastro Territorial Multifinalitário. Todos esses instrumentos agora se mostram interligados em uma política comum e são periodicamente discutidos dentro do Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal, instância deliberativa própria, composta, paritariamente, por representantes da sociedade civil e dos poderes públicos. Com isso, houve o aumento do engajamento e das discussões em torno do

parcelamento, uso e ocupação do solo no município e seu impacto na construção civil, interesse demonstrado inclusive no crescimento significativo de solicitações por informações territoriais (aumento de 482% nas solicitações de overlays e 417% nas certidões de uso e ocupação do solo).



### DE ONDE VEIO O RECURSO

Recursos públicos



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

Melhoria do ordenamento territorial com participação da sociedade civil, gerando melhor gestão de recursos orçamentários para o município. ■

### ODS conectado:



<sup>32</sup>. Saiba mais sobre a iniciativa no Banco de Boas Práticas da RAPS [clikando aqui](#).

# 8

## Exemplo de iniciativa

FÓRUM PERMANENTE DE GESTÃO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

Iniciativa	Fórum Permanente de Gestão e Planejamento Territorial Sustentável
Município	Piracicaba (SP)
Porte municipal	Médio
Ano de início	2017

O município identificou a necessidade de criação de um Fórum<sup>33</sup> para discussões e propostas referentes a planejamento e gestão do território municipal de maneira sustentável. A iniciativa se concretizou via decreto legislativo (Decreto Legislativo nº 37, de 25 de outubro de 2017)<sup>34</sup> dos vereadores Nancy Thame e Paulo Seade Serra e tem o potencial de beneficiar não apenas a população de Piracicaba, mas também da região relativa ao Aglomerado Urbano de Piracicaba e também da Bacia Hidrográfica do Rio Piracicaba, onde o município se insere.



### RESULTADOS ALCANÇADOS

O Fórum cooperou com proposições na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba via apresentação de um projeto de lei complementar, elaborado por meio de oficinas, audiências e reuniões públicas feitas pelo poder executivo com os participantes do Fórum. Como resultado, o trabalho gerou 16 propostas de emendas ao Plano Diretor para criar uma cidade mais justa, democrática e sustentável. O Fórum continua atuando em outros temas, como regularização fundiária de interesse social e elaboração de um Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável.



### DE ONDE VEIO O RECURSO

Recursos públicos municipais



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

Possibilitou a cooperação do poder legislativo com entidades da sociedade civil para reforçar o desenvolvimento territorial sustentável, promovendo a participação cidadã e trazendo benefícios para o município e os territórios onde está presente. ■

### ODS conectado:



<sup>33</sup>. Saiba mais sobre o Fórum Permanente de Gestão e Planejamento Territorial Sustentável [clikando aqui](#).  
<sup>34</sup>. O Decreto Legislativo nº 37, de 26 de outubro de 2017, pode ser consultado [clikando aqui](#).

# 7.

## Emergências, crises e desastres

Pela urgência dos assuntos relacionados à mudança climática, falaremos também sobre como e por que as gestões públicas locais devem se preparar para agir frente aos desafios dos impactos cada vez maiores de fenômenos ambientais.



A crise climática vem dando sinais cada vez mais concretos que nos afetam diretamente. Os deslizamentos de terra, inundações, alagamentos, que têm acontecido de forma recorrente por conta de chuvas intensas, por exemplo, são sinais do impacto das alterações no clima. A esse problema que afeta todo o planeta somou-se a crise social e econômica gerada pela pandemia de Covid-19, que, além de vitimizar milhões de pessoas ao redor do mundo, entre os muitos efeitos negativos aumentou o desemprego e a fome e causou prejuízos severos à educação de nossas crianças, ampliando ainda mais a desigualdade.

Todos os índices que analisam os impactos da pandemia de coronavírus no mundo, citados em diversos relatórios publicados pela Organização das Nações Unidas, revelam que retrocedemos inúmeras décadas nos níveis de pobreza e, conseqüentemente, nos de desenvolvimento sustentável.

A falta de planejamento e preparo para agir de forma a minimizar os efeitos de eventos que exigem medidas emergenciais tem um custo alto de reconstrução local e de perda de vidas, bens e propriedades, deixando ainda mais vulneráveis as populações que, por exemplo, moram em áreas de risco, com baixo acesso a recursos básicos de saúde e acesso à informação, pois são elas que costumam ser as mais afetadas.

Estruturar planos com visão estratégica, integrados e articulados com vários setores, fornece possibilidades aos territórios de sair da forma menos traumática possível e com o maior poder de resiliência de um contexto extremo causado por uma emergência. Os planos emergenciais são importantes instrumentos para se enfrentar uma situação excepcional, e é importante que tenham ligação direta com agendas estruturantes de desenvolvimento a médio e longo prazo.

---

“Se é verdade que é no chão das cidades – e na vida cotidiana das pessoas – onde os impactos serão sentidos, também é verdade que é lá – e com elas – onde é preciso elaborar estratégias urgentes de desenvolvimento econômico, social, cultural que incluam processos de adaptação e resiliência a epidemias e desastres climáticos que estão por vir.”

(HUMANA, 2021)

**O que é um evento extremo?** É um episódio, em determinado lugar e período, de condições climáticas ou ambientais, como temperatura, chuva, seca ou inundação significativamente acima ou abaixo das médias históricas. Eventos extremos, geralmente, impactam fortemente a população da área afetada.

**O que é plano de contingência?** É o plano que estabelece as ações de proteção e defesa civil. Ele funciona como um planejamento e é elaborado, em tempos de normalidade, a partir de uma hipótese de desastre e/ou emergência. Nele são definidos procedimentos, ações e processos de tomada de decisão que possam ser colocados em prática em um estado ou situação de emergência. O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil está previsto na Lei nº 12.608/2012, que criou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e é de competência do município. A Defesa Civil Estadual pode fornecer apoio e suporte técnico para sua elaboração.

**O que é carta geotécnica?** É um instrumento de planejamento urbano que descreve as características físicas e problemas existentes ou esperados em determinadas áreas territoriais de um município, definindo se eles podem ser ocupados e/ou como devem ser ocupados. Trata-se de um documento técnico de mapeamento cartográfico municipal que visa orientar a regulação técnica de urbanização dos municípios sob uma abordagem preventiva e de planejamento.



Atitudes preventivas que podem ser colocadas em prática pelos municípios:

- Apontar potenciais riscos de emergências presentes no município (se o município está em região montanhosa com possibilidade de deslizamentos, por exemplo).
- Avaliar tipos de obras de infraestrutura necessárias para reduzir impactos em caso de desastres.
- Estabelecer responsabilidade dos órgãos e instituições que irão atuar em ações específicas durante a situação de emergência, promovendo uma ação coordenada e hierarquia no processo de tomada de decisão (isso evita confusões e informações desencontradas no calor do momento).
- Realizar levantamento e cadastramento de grupos considerados população vulnerável – crianças, idosos, pessoas com deficiências, cadeirantes e acamados – que moram nas áreas de risco identificadas.
- Divulgar o plano para que a população esteja ciente e preparada para agir de forma coordenada.
- Realizar treinamentos seguindo as orientações do plano para que todos saibam suas responsabilidades e como devem agir em caso de eventos extremos (por exemplo, uso de sirenes como aviso de deslizamentos e evacuação de áreas de risco).

**PARA SABER MAIS, ACESSE**



[Planos de Contingência de Alguns Municípios para o Enfrentamento ao Covid-19](#)

Artigo: [Carta Geotécnica](#)

Guia: [Cartas Geotécnicas – Orientações Básicas aos Municípios](#)

Artigo: [MDR orienta novos prefeitos sobre como acessar recursos federais em caso de desastres](#)

Artigo: [Adoção de medidas de proteção poderia ter mitigado efeito das chuvas em Petrópolis](#)

## DA URGÊNCIA ÀS OPORTUNIDADES: AS AGENDAS INTEMPESTIVAS

Antes de mais nada é importante que o município reconheça que agendas intempestivas podem acontecer. Elas são aquelas que não estão dentro do esperado, do planejado (ou poderiam estar), são urgentes e compõem um conjunto de assuntos e ações que são importantes de serem desenvolvidas a curto ou curtíssimo prazo. Podem ser relacionadas a eventos extremos, desastres, tragédias, crises ou às oportunidades que aparecem.

É importante que o município defina um protocolo para inclusão de agenda intempestiva em qualquer plano ou planejamento que desenvolva. Para os casos de oportunidades – como uma intenção de Investimento Social Privado na sua cidade – esses mesmos instrumentos são importantes aliados que direcionam de forma objetiva o que pode ser realizado.

### Para isso, é preciso que os municípios (ou um conjunto de municípios de uma mesma região) desenvolvam:

- **Diagnóstico territorial:** bons diagnósticos sobre a situação local, contemplando capacidade da gestão pública (equipamentos, programas, RH, entre outros), rotas de logística e capacidade de mobilidade urbana, atores relevantes, áreas de risco, abastecimento e segurança alimentar,

vulnerabilidades socioambientais, entre outros. Um bom exemplo de realização do diagnóstico é a possibilidade de parceria entre a Defesa Civil e os Agentes Comunitários de Saúde, os quais, se treinados, podem apoiar no mapeamento de área de risco do município em suas visitas domiciliares.

- **Planejamento e planos emergenciais:** com base no diagnóstico, desenvolvam planos emergenciais que abordem respostas para as eventuais crises, contemplando os responsáveis pela gestão, ações e governança da crise.
- **Comunicação:** sempre ter uma comunicação clara, transparente e direta para a maior conscientização da população em relação às orientações de prevenção ou, no caso de crise, de ação remediadora.
- **Monitoramento dos riscos:** melhorar o nível de preparação para crises através da utilização dos dados disponíveis sobre as condições meteorológicas, clima, vigilância em saúde, entre outros.
- **Coordenação e cooperação:** partilhar informações, boas práticas e planos de contingência entre os municípios para elaborar recomendações sobre como atuar, conjuntamente, durante as crises.
- **Capacidades locais para momentos de crise:** a Defesa Civil do município é a principal gestora das ações coordenadas em momentos de crise. No entanto, os municípios podem e devem contar com a colaboração

integrada de outras secretarias, departamentos e atores de um território. É possível identificar nos planos emergenciais potenciais interlocutores e brigadistas, como líderes comunitários e servidores públicos que podem ser treinados para o monitoramento de áreas em alerta ou atingidas pela crise.

- **Agendas de desenvolvimento locais:** nessas agendas devem ser contempladas ações que visem o enfrentamento, adaptação ou mitigação das mudanças climáticas.



## SISTEMA DE MONITORAMENTO E RESPOSTA SOCIOASSISTENCIAL A DESASTRES NO ESTADO DE MINAS GERAIS – ODS-MINAS/SEDESE

O **Observatório do Desenvolvimento Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais** (ODS-Minas/SEDESE) está implementando o Sistema de Monitoramento e Resposta Socioassistencial a Desastres no Estado de Minas Gerais. O objetivo é criar um “sistema de monitoramento de vulnerabilidades dos municípios e das famílias mineiras que permita ao poder público garantir uma maior eficácia das ações governamentais em situações de desastres naturais e tecnológicos, dimensionando os fatores de risco socioambiental em tempo hábil e antecipando cenários para intervenção da rede socioassistencial”. A iniciativa é uma resposta aos desastres ambientais e fenômenos naturais extremos que impactaram o estado mineiro e seus municípios nos últimos anos. Como exemplo, a SEDESE está desenvolvendo painéis para monitorar a eminência e a ocorrência de eventos de desastres para antecipar cenários de intervenção socioassistencial e focalizar ações de resposta. Saiba mais sobre a iniciativa [clcando aqui](#).

### O que é o Plano Municipal de Redução de Riscos e que impactos pode gerar na gestão municipal?

O Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) é parte integrante da Ação de Apoio à Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários no âmbito do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades. Consiste num instrumento de planejamento para o diagnóstico do risco e a proposição de medidas estruturais para a sua redução, considerando a estimativa de custos, os critérios de priorização e a compatibilização com outros programas nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. A partir desse conjunto de ferramentas é possível dimensionar o problema, nortear as ações necessárias (estruturais e não estruturais) para reduzir ou erradicar as situações de risco de deslizamentos no município, bem como captar recursos para financiar as medidas que extrapolam a capacidade da Prefeitura. (Ministério do Desenvolvimento Regional)

O **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)** é fundamental na resposta e atendimento à população afetada em momentos de crise ou desastres. As políticas do SUAS (CRAS, CREAS, distribuição de eventuais benefícios) são essenciais para apoiar emergencialmente a população afetada, principalmente indivíduos e famílias que já se encontravam em situação de vulnerabilidade.

O SUAS pode atuar junto ao corpo de bombeiros, defesa civil e apoios estadual e federal, sendo especialmente relevante em municípios de menor porte, onde, por exemplo, pode não haver uma defesa civil municipal bem estruturada. Nesse caso, a assistência social acaba atuando na linha de frente das políticas sociais no atendimento às populações afetadas.

#### PARA SABER MAIS, ACESSE



Curso gratuito: [Proteção e Defesa Civil: Introdução à Política Nacional](#)

Oficina on-line da ONU-Habitat: [Promovendo Cidades Resilientes: Uma Proposta de Monitoramento de Vulnerabilidades para Situações de Desastres](#)

[Protocolo Nacional Conjunto: Para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Risco e Desastres](#)

[Relatório ODS 2021 – Os ODS e a Superação dos efeitos da Pandemia](#)

# 9



## Exemplo de iniciativa

CENTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E ALERTA DE DESASTRES NATURAIS (CEMADEN)

Iniciativa	Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden)
Município	959 municípios
Porte municipal	Diversos portes
Ano de início	2011

O **Cemaden<sup>35</sup>** é um órgão responsável pela prevenção e gerenciamento da atuação do governo diante de desastres naturais em território nacional. Monitora apenas municípios com registros de desastres naturais geológicos (como deslizamentos de encosta) ou hidrológicos (como inundações, enxurradas e alagamentos) e que tenham suas áreas de riscos identificadas, mapeadas e georreferenciadas. O objetivo principal da instituição é realizar o monitoramento e emitir alertas de desastres naturais que subsidiem salvar vidas e diminuir a vulnerabilidade social, ambiental e econômica decorrente desses eventos.



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

Vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), auxilia o Sistema Nacional de Defesa Civil e é uma ação coordenada com os municípios para monitoramento e prevenção de desastres naturais. ■

### ODS conectados:



<sup>35</sup>. Saiba mais sobre o Cemaden [clcando aqui](#).



# 8.

## Macroestratégia e ferramentas

Apresentaremos a seguir uma série de estratégias que podem ser desenhadas, implementadas e incorporadas na gestão pública local, e que são valiosos instrumentos para trazer maior eficiência, por exemplo, à gestão, ao acesso a recursos e ao engajamento do cidadão.

Já vimos anteriormente que planejamentos, planos e agendas são fundamentais para a eficiência da gestão pública e para a efetividade das políticas públicas de um município. Para além desses instrumentos, há também outras estratégias e ferramentas que possibilitam que prefeituras alavanquem ações para o desenvolvimento. Vamos apresentar algumas delas aqui.



## AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAIS

As Agendas de Desenvolvimento Locais (ADL) são planejamentos estratégicos integrados, com macrodiretrizes, que devem ter aderência à realidade da localidade e refletir o caminho que o arranjo de governança local ou regional deseja realizar a médio e longo prazo. Com ações e projetos a serem implementados pela coletividade ao longo dos anos, elas devem ser construídas com ampla participação social, ou seja, precisam traduzir as demandas e visões dos diversos atores que vivem no território.

Toda ADL é um instrumento estratégico do município, que pode ser mobilizado e impulsionado pela gestão local, mas que deve ter outros atores representados na sua construção e implementação, como as organizações locais e empresas. Além disso, a ADL é potente para qualificar políticas públicas e alavancar financiamentos para a cidade.

O processo de construção de uma (ADL) pode contemplar três etapas:

### ETAPA 1 CONTEXTO E ESTRATÉGIA

Diagnóstico municipal: indicadores socioeconômicos, setor produtivo, cadeias e potencialidades, políticas públicas, vulnerabilidades climáticas e capital social.

Análise e definição de investimentos a serem buscados.

### ETAPA 2 COCRIAÇÃO E ENGAJAMENTO

Processo de articulação e pactuação com todas as partes interessadas.

Definição participativa do processo de construção da ADL, virtual ou presencial.

Elaboração participativa da ADL, reunindo atores locais do setor público, produtores, trabalhadores e organizações sociais, assim como especialistas e técnicos.

### ETAPA 3 GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

Desenho e validação do sistema de governança e gestão da ADL.

Implementação do sistema de governança e gestão

Apoio na implementação das estruturas necessárias (mecanismos de gestão administrativo-financeira, canais de financiamento, entre outros).

Monitoramento e avaliação: ajustes e capacitações necessárias de acordo com o modelo de gestão escolhido, buscando autonomia e sustentabilidade da Agenda.

## INSTRUMENTOS FINANCEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO

Mecanismos ou Instrumentos Financeiros são ferramentas de repasse e repartição de recursos de financiadores para beneficiários com foco na promoção do desenvolvimento territorial. Trata-se também de uma ferramenta de boa gestão e execução de recursos pelas comunidades, trazendo mais eficiência e transparência à gestão financeira de agendas, projetos e ações nos municípios, principalmente naqueles que direcionam a efetividade de transformação socioeconômica e ambiental com uma visão a longo prazo.<sup>36</sup>

Existem vários formatos de mecanismos financeiros e cada qual com seu objetivo e formalidade, sendo que os mais conhecidos são os fundos (com uma infinidade de formatos, modalidades, fins). Organizações também podem ter o objetivo de executar captação e repasse de recursos, como fundações, associações e consórcios. Todo mecanismo de financiamento deve ter um manual operacional, com todas as regras do sistema e um arranjo de gestão e governança. Mas o primeiro passo é ter clareza do objetivo do instrumento.

### Para avaliar a necessidade, finalidade e o modelo do mecanismo financeiro, é preciso:

- Analisar e qualificar dados e informações sobre os objetivos do que se deseja financiar, além dos beneficiários e públicos de interesse.

- Definir os grandes temas ou prioridades de atuação em coordenação com o planejamento estratégico do município, agenda de desenvolvimento, planos setoriais, além do público beneficiário, com atenção para formatos inclusivos de repasse (repasse direto, editais, parcerias, entre outros tipos).
- Definir critérios para seleção de público e processo de repasse.
- Elaborar a política de financiamento, repasse e gestão de recursos, acompanhamento de execução e prestação de contas.

### Algumas características dos fundos:<sup>37</sup>

- **Variam de acordo com seus elementos:** agenda de financiamento, estrutura jurídica, estrutura financeira, estrutura de governança e processos de accountability.
- **Possuem nichos de financiamento:** existem fundos que financiam fundos, fundos que financiam projetos e fundos que executam projetos, além de outros possíveis arranjos envolvendo esses formatos.
- **Apresentam diferentes formas de acesso a recursos pela sociedade:** podem abrir editais para demandas específicas (demandas induzidas), receber projetos espontâneos ou ser direcionados especificamente para planejamento previamente estabelecido.

- **Compreendem diferentes temáticas:** ambientais, sociais, para juventude, voltadas a questões de gênero e organizações de direitos.
- **Possuem inúmeras denominações:** fundos socioambientais, por exemplo, podem ser chamados também de fundos de meio ambiente, fundos ambientais, conservation trust funds ou fundos fiduciários para conservação, fundos nacionais ambientais, fundos florestais, fundos indígenas, entre outras.
- **Em relação ao vínculo (origem):** prefeituras, secretarias estaduais e suas várias pastas, diversos ministérios na esfera federal, instituições da iniciativa privada, setor não governamental e até mesmo agências multi ou bilaterais ou convenções internacionais.

<sup>36</sup>. Saiba mais sobre O Fundo Quilombola: Um Novo Modelo de Gestão Territorial [clikando aqui](#).

<sup>37</sup>. Para saber mais, acesse o estudo Investindo no desenvolvimento – Modelos e Instrumentos para Aporte de Recursos Privados em Comunidades e Territórios [clikando aqui](#).

## FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES LOCAIS

Para termos um desenvolvimento efetivo é preciso contar com investimentos simultâneos em várias frentes. Uma delas é o Fortalecimento de Capacidades nos territórios, que na prática se traduz em mais organizações locais, cooperativas, cadeias produtivas, conselhos e a própria gestão pública, sendo capacitados, regulamentados, formalizados e recebendo apoio técnico ou incentivos financeiros para seu pleno desenvolvimento organizacional e para a efetividade de sua atuação.

Para ampliar e fortalecer o capital social de um território, é possível desenvolver ações de:

- **Diagnóstico situacional** sobre as organizações locais, cadeias produtivas, dos conselhos ou da gestão pública, entendendo a capacidade delas de se desenvolverem institucionalmente. Organizações fortalecidas são o primeiro passo para um município fortalecido.
- **Processos formativos** para o fortalecimento institucional de organizações, departamentos ou programas públicos, e espaços ou mecanismos de participação cidadã e controle social. Além disso, poderão ser incluídos temas de conhecimento sobre o município (leitura de indicadores, por exemplo), sobre gestão organizacional (aspectos

administrativos, de gestão, educação financeira, empreendedorismo, ferramentas de comunicação, entre outros) e sobre a relevância da atuação em rede.

- **Atuação em rede e participação cidadã** com a criação ou o fortalecimento de espaços de participação cidadã e de construção de projetos e iniciativas de interesse público.

## ESCRITÓRIO DE PROJETOS

Como vimos no capítulo 5, os desafios financeiros podem ser considerados um dos grandes entraves para o desenvolvimento sustentável do município. Prefeituras brasileiras, em sua grande maioria, não têm equilíbrio das contas públicas devido à dificuldade de arrecadação de novas receitas e face aos custos básicos pelos quais são responsáveis. Diante disso, alguns municípios têm optado por criar uma área específica para gerir projetos estratégicos e acessar recursos públicos, privados ou de cooperação internacional disponíveis. Intitulada escritório de projetos, essa solução já está sendo desenvolvida em algumas localidades e tem o objetivo de:

- Elaborar o modelo de gestão municipal de projetos.
- Identificar os entraves gerenciais que dificultam a execução dos projetos e apontar as soluções para contorná-los.

- Realizar a captação e intermediação do município com as fontes financiadoras de projetos da União, dos estados, dos bancos públicos, dos bancos multilaterais, das organizações internacionais e da iniciativa privada.
- Inscrever todos os convênios com a União ou entidades federais na Plataforma +Brasil.

**Para se criar um escritório de projetos, é preciso, entre outras coisas:**

- Definir objetivo e prioridades de atuação.
- Identificar se já há recursos humanos, materiais e financeiros para seu estabelecimento ou se será preciso prever no orçamento. É importante que a equipe do escritório de projetos tenha dedicação exclusiva às atividades desenvolvidas nele.
- Desenhar uma minuta de projeto de lei<sup>38</sup> para a instituição legal do escritório e aprová-la na Câmara Municipal.

<sup>38</sup>. Acesse a Lei nº 3.023, de 22 de março de 2013, que institui o Escritório de Gestão de Projetos de Niterói, [clikando aqui](#).

# 10

## Exemplo de iniciativa

ESCRITÓRIO DE GESTÃO DE PROJETOS



Iniciativa	Escritório de Gestão de Projetos
Município	Niterói (RJ)
Porte municipal	Grande
Ano de início	2013

O Escritório de Gestão de Projetos (EGP) de Niterói tem por finalidade realizar o planejamento e gerenciamento de programas e projetos, bem como promover a formalização de parcerias e transferência de recursos nacionais e internacionais. É formado por quatro núcleos que se complementam: Núcleo de Projetos, Núcleo de Relações Internacionais e Institucionais, Núcleo de Convênios e Captação de Recursos e Núcleo de Gestão Estratégica.

O EGP está vinculado ao gabinete do prefeito e possui uma rede de EGPs setoriais<sup>39</sup> nas unidades de gestão da prefeitura, que tem como objetivo descentralizar as funções do EGP e incentivar a disseminação do modelo gerencial, da cultura de gestão de projetos, da captação de recursos e da cooperação internacional. Objetiva-se, portanto, proporcionar maior eficácia na execução de políticas públicas e no uso dos investimentos públicos.



### DE ONDE VEIO O RECURSO

Gabinete da prefeitura



### NO QUE A INICIATIVA INOVOU

Disseminação da cultura da elaboração, gestão e monitoramento de projetos na estrutura administrativa da prefeitura, da relevância de fluxos bem definidos e da eficiência da articulação interna para a modelagem e execução de projetos. Além disso, reúne uma equipe interdisciplinar e núcleos que dialogam entre si e trabalham em conjunto. Com uma equipe qualificada e dedicada à elaboração de projetos, à captação de recursos e articulação internacional, a prefeitura de Niterói tem acesso a recursos significativos, que colaboram com a execução de projetos estruturantes. ■

### ODS conectado:



<sup>39</sup>. Saiba mais sobre o Decreto nº 13.972/2021, que dispõe sobre a criação dos Escritórios de Gestão de Projetos Setoriais – EGP Setorial, [clcando aqui](#).

# referências

AGÊNCIA SENADO. 2015. Pacto Federativo. <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>.

BID; CAF; BANCO MUNDIAL; BEI; FONPLATA; FELICITY. 2021. Financiamento de Infraestrutura de Baixo Carbono das Áreas Urbanas no Brasil. [https://cooperacao-brasil-alemanha.com/FELICITY/Infraestrutura\\_Baixo\\_Carbono.pdf](https://cooperacao-brasil-alemanha.com/FELICITY/Infraestrutura_Baixo_Carbono.pdf).

CEMAT. 2011. Glossário do Desenvolvimento Territorial: Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território (CEMAT) do Conselho da Europa. [https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/glossary\\_portugais.pdf.pdf](https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/glossary_portugais.pdf.pdf).

CLIMATE POLICY INITIATIVE. 2018. Ensuring Greener Economic Growth For Brazil: Opportunities For Meeting Brazil's Nationally Determined Contribution And Stimulating Growth For A Low-Carbon Economy. <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2018/12/BID-Ensuring-Greener-Economic-Growth-for-Brazil.pdf>.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. 2021. Global Landscape of Climate Finance 2021. <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/global-landscape-of-climate-finance-2021/>.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. 2021. The State of Cities Climate Finance. <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/the-state-of-cities-climate-finance/>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Observatório Municipalista de Consórcios Públicos. <https://consorcios.cnm.org.br/>.

FIRJAN. 2021. IFGF 2021: Índice Firjan de Gestão Fiscal. <https://www.firjan.com.br/data/files/2E/D2/DD/93/82E9C7109125A9C7A8A809C2/firjan-IFGF-edicao-2021.pdf>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2013. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP\\_Pacto\\_federativo\\_financiamento\\_seguranca\\_publica\\_brasil\\_2014.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP_Pacto_federativo_financiamento_seguranca_publica_brasil_2014.pdf).

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. 2021. Lupa na Cidade: Painel de Indicadores de Desenvolvimento de Áreas Urbanas Vulneráveis. <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/a-lupa-na-cidade-painel-de-indicadores-de-desenvolvimento-de-areas-urbanas-vulneraveis/>.

GTF; UCLG. 2020. Towards the Localization of the SDGs. <https://www.global-taskforce.org/our-fourth-towards-localization-sdgs-report-calls-strengthening-local-and-regional-governments>.

HUMANA. 2019. Território ODS: Agenda 2030 para territórios. <https://humana.net.br/territorio-ods-agenda-2030-para-territorios/>.

HUMANA. 2021. Os Territórios Urbanos e as Mudanças Climáticas: A Relevância da Atuação Local. <https://humana.net.br/qual-papel-territorios-urbanos-mudancas-climaticas/>.

IBGE. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. <https://odsbrasil.gov.br>.

ICLEI; PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. 2016. Guia de Ação Local pelo Clima. [https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Acao\\_Local\\_pelo\\_Clima.pdf](https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Acao_Local_pelo_Clima.pdf).

IDEAÇÃO. 2021. Como infraestrutura sustentável pode atrair novos investimentos e aumentar a resiliência de projetos e ativos frente às mudanças climáticas. <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/como-infraestrutura-sustentavel-pode-atrair-novos-investimentos-e-aumentar-a-resiliencia-de-projetos-e-ativos-frente-as-mudancas-climaticas/>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. 2015. Atlas da Vulnerabilidade Social. <http://ivs.ipea.gov.br/>.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. 2019. Manual de Financiamentos Externos. <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/arquivos/cofiex/manual-de-financiamento-externos.pdf>.

MURASAWA, L. *et al.* 2021. Políticas Públicas e Financiamento Climático no Brasil: Estudo de Subsídios para EFS a Respeito de Financiamento de Ação Climática. [https://paraoclima.org.br/storage/library/studies/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAlicas%20e%20financiamento%20clim%C3%A1tico%20no%20Brasil%20\(2\).pdf](https://paraoclima.org.br/storage/library/studies/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAlicas%20e%20financiamento%20clim%C3%A1tico%20no%20Brasil%20(2).pdf).

OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>; <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>.

ONU. 2020. The Sustainable Development Goals Report. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020.pdf>.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS – PBMC. 2016. Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. [http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio\\_UM\\_v8\\_sumario-executivo.pdf](http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio_UM_v8_sumario-executivo.pdf).

PNUD. 2017. Guia sobre Mecanismos Voluntários de Compensação Individual de Emissões de Gases de Efeito Estufa. <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/guia-sobre--mecanismos-voluntarios-de-compensacao-individual-de-.html>.

PNUD. 2017. Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/roteiro-para-a-localizacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sust.html>.

PNUD. 2018. Articulando os Programas de Governos com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/articulando-os-programas-de-governos-com-a-agenda-2030-para-o-de.html>.

PNUD. 2021. Coletânea Territorialização dos ODS: Seu Município Ajudando a Transformar o Mundo. <https://brasil.un.org/pt-br/158568-pnud-e-petrobras-lancam-coletanea-de-territorializacao-dos-ods>.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. 2016. Guia GPS: Gestão Pública. [https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/GPS\\_Guia\\_Gestao\\_Publica\\_Sustentavel.pdf](https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/GPS_Guia_Gestao_Publica_Sustentavel.pdf).

SALLA. 2021. Cidades e a Tentação da Transferência de Políticas Públicas. <https://exame.com/blog/impacto-social/cidades-e-a-tentacao-da-transferencia-de-politicas-publicas/>.

SECRETARIA DE GOVERNO. 2020. Guia do Novo Prefeito +Brasil. <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/agenda-do-prefeito-brasil/guiainicio/eixos/guia-do-novo-prefeito-brasil-eixo-governanca.pdf>.

SEEG MUNICÍPIOS; OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Soluções para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa nos Municípios Brasileiros. [https://www.oc.eco.br/wpcontent/uploads/2021/08/20210819\\_SeegSolucoes\\_Final\\_v3.pdf](https://www.oc.eco.br/wpcontent/uploads/2021/08/20210819_SeegSolucoes_Final_v3.pdf).

TCU. 2016. Convênios e Outros Repasses. 6. ed. [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/copy\\_of\\_\\_\\_Convnios\\_e\\_outros\\_repasses\\_6\\_edio.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/copy_of___Convnios_e_outros_repasses_6_edio.pdf).

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. 2020. The Future of Public Spending: Why the Way We Spend Is Critical to the Sustainable Development Goals. <https://unops.economist.com/digital-essay-the-future-of-public-spending/>.

UCCRN, 2018. The Future We Don't Want. [https://www.c40.org/wp-content/uploads/2021/08/1789\\_Future\\_We\\_Dont\\_Want\\_Report\\_1.4\\_hi-res\\_120618.original.pdf](https://www.c40.org/wp-content/uploads/2021/08/1789_Future_We_Dont_Want_Report_1.4_hi-res_120618.original.pdf).

UNDP. 2018. O Papel dos Parlamentos para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/o-papel-dos-parlamentos-para-a-implementacao-dos-objetivos-de-de.html>.

UNDP. 2019. Relatório do Desenvolvimento Humano 2019. Além do Rendimento, Além das Médias, Além do Presente: Desigualdades no Desenvolvimento Humano no Século XXI. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf).

UNDP. 2021. Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals. <https://dashboards.sdgindex.org>.

WORLD BANK GROUP. 2011. Guide to Climate Change Adaptation in Cities. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27396>.

WRI BRASIL. 2022. Como bancos de desenvolvimento internacionais podem apoiar a ação climática urbana. [https://wribrasil.org.br/pt/blog/cidades/como-bancos-de-desenvolvimento-internacionais-podem-apoiar-acao-climatica-urbana?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=news\\_01\\_22](https://wribrasil.org.br/pt/blog/cidades/como-bancos-de-desenvolvimento-internacionais-podem-apoiar-acao-climatica-urbana?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=news_01_22).

Wu X., M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen. Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos. Brasília: Enap, 2014. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>.

