

# Os novos prefeitos e a construção de cidades sustentáveis<sup>1</sup>

MARCOS VINÍCIUS DE CAMPOS

## RESUMO

■ O presente artigo pretende fazer uma incursão sobre o papel dos prefeitos no planejamento e construção de cidades mais prósperas, solidárias, democráticas e sustentáveis, apontando os desafios dos gestores municipais diante da grave crise econômica e da necessidade de construir coletivamente junto com a sociedade civil as prioridades de investimentos sociais tendo como foco uma visão de futuro, além de citar algumas iniciativas transformadoras que surgem do empreendedorismo social voltado ao fortalecimento dos processos políticos democrático, como em governos inovadores, para contribuir com a formulação e implementação de políticas públicas inclusivas, transformadoras e sustentáveis. Além disso, demonstrar que devem se pautar por uma gestão extremamente cuidadosa dos recursos públicos e construir coletivamente junto com a sociedade civil organizada as prioridades de investimentos sociais em uma visão de futuro estruturando uma governança apoiada por uma competente equipe técnica que se comprometa com essa visão e as mudanças necessárias para alcançá-la. Experiências e iniciativas voltadas à construção de cidades mais humanas, inteligente e sustentáveis proliferam no Brasil e podem servir de referência para esse processo.

---

1 Colaboraram com este artigo membros da rede de lideranças políticas RAPS. A RAPS é uma entidade civil, sem fins lucrativos, de natureza apartidária, com pluralidade ideológica, cuja missão é contribuir para o aperfeiçoamento da democracia e do processo político brasileiro através da identificação e apoio a lideranças políticas comprometidas com os princípios e valores da ética e da sustentabilidade.

## ABSTRACT

■ This article intends to address the role of mayors in the planning and construction of more prosperous, solidarity-based, democratic and sustainable cities, indicating the challenges to be met by municipal managers vis-à-vis the serious economic crisis and the need to establish priorities jointly with civil society, in terms of social investment with a focus on a vision for the future, in addition to mentioning some transforming initiatives. These initiatives are the outcome of social entrepreneurship directed towards the strengthening of democratic political processes, as well as in innovative administrations, in order to contribute to the formulation and implementation of inclusive, transforming and sustainable public policies. In addition, [the article aims] to demonstrate that these processes must be guided by an extremely careful management of public resources. There is also a need to build – together with civil society – the priorities in terms of social investment with a vision of the future, structuring a type of governance supported by a competent technical team imbued of such a vision and the necessary changes to achieve it. Brazil shows a proliferation of experiences and initiatives oriented towards the construction of more human, intelligent and sustainable cities, and these examples may be used as a reference in the process.

### I. CIDADES E DEMOCRACIA

■ A construção de sociedades prósperas, solidárias, democráticas e sustentáveis resulta de escolhas, comprometimento, engajamento e ações. A transição para uma sociedade sustentável requer a presença de condições interdependentes, especialmente: governos nacionais e subnacionais capazes de planejar e implementar políticas públicas alinhadas à sustentabilidade, mercados regulados e empresas responsáveis social e ambientalmente, sociedade civil mobilizada e participativa, com uma cidadania ativa, e promoção da educação de qualidade.

Ao tratar do tema da sociedade civil mobilizada, a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS reconhece que apenas com a presença de cidadãos conscientes e ativos politicamente será promovida a transformação social na escala e na velocidade desejadas. Em um país urbano como o Brasil suas cidades e territórios representam os principais espaços de participação e organização social e oferecem relevante oportunidade para concretizar esse salto civilizatório por meio da ação política local.

Com base nas evidências disponíveis, a RAPS aponta, desde a sua fundação, que a baixa qualidade da governança política de nosso país, especialmente em cidades e territórios, impacta diretamente no desenvolvimento econômico e social e resulta em desperdício de oportunidades e desesperança. A disfuncionalidade da governança política do país está cada vez mais evidente. O desafio à nossa frente é desenhar e apresentar os elementos de uma nova governança e as lideranças capazes de promover as mudanças necessárias.

Os municípios brasileiros têm competências constitucionais relevantes para contribuir com o desenvolvimento nacional e global. No entanto, é notória a dificuldade da afirmação de uma cultura e de uma prática de planejamento de longo prazo na esfera local de governo, em grande medida associada a dificuldades de pesquisa, de acesso à informação qualificada, de recursos humanos tecnicamente preparados e de recursos financeiros.

Os processos participativos para a formulação e a implementação de agendas efetivas no nível local oferecem uma oportunidade estratégica para repensar os processos de governança política tradicionais e fomentar práticas inovadoras. A governança que deve emergir desses processos precisa reconhecer, de um lado, os limites para a ação dos governos locais e, de outro, o poder e a vitalidade que repousam na sociedade. Assim, ao ter a capacidade de criar, habilitar e encorajar a participação dos cidadãos, as instituições de governo local fornecem um fórum de grande potencialidade para alcançar um novo acordo político entre Estado e sociedade civil.

Nesse sentido, a ação política local pode – por meio de processos, metodologias e ferramentas de participação – identificar necessidades e aspirações em cada comunidade, estruturar uma visão de futuro, indicar e implementar agendas representativas, inclusivas e sustentáveis. O contínuo aperfeiçoamento da democracia somente se realiza por meio de uma sociedade mobilizada e participativa, que se responsabiliza e assume tarefas, e de um governo e um legislativo local alinhados com elas e comprometidos.

O planejamento das cidades é hoje reconhecido como central para o sucesso de uma transição para uma sociedade economicamente próspera, socialmente justa e ambientalmente equilibrada. As cidades respondem por cerca de 60% do consumo global de energia, e são responsáveis por mais de 70% das emissões globais de gases de efeito estufa (Banco Mundial, 2016). O Brasil é o país mais urbanizado da América Latina, com 85% da população em áreas urbanas, percentual que deve chegar a 90% até 2020 (ONU-HABITAT, 2012). O crescimento da população urbana traz novos e complexos desafios aos gestores locais e à sociedade como um todo.

O espaço local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas. Como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, o poder local implica alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Para os prefeitos brasileiros, fortalecer esse sistema de consensos é fundamental para lidar com a drástica queda de receitas decorrente da crise econômica e para promover a aproximação dos cidadãos da política institucional, hoje desacreditada em decorrência de sucessivos escândalos trazidos à tona nos últimos anos.

Às lideranças políticas – da sociedade civil, autoridades eleitas ou gestores públicos – cabe compreender e se capacitar sobre oportunidades de influenciar a tomada de decisões públicas, a implementação da visão de futuro e da agenda de curto prazo, além do monitoramento desse processo por meio do engajamento cívico. São oportunidades de fortalecimento da democracia na medida em que conduzem a políticas públicas capazes de lidar com os problemas complexos que emergem no contexto local e possibilitam tornar esses ambientes, e a própria democracia, mais sustentáveis.

Portanto, os prefeitos eleitos em 2016 têm a grande oportunidade de criar novas bases de governança política a partir do comprometimento da sociedade civil. É desse comprometimento que devem surgir soluções inovadoras e legítimas para os grandes desafios que hoje se apresentam para o avanço de agendas de desenvolvimento local para os municípios brasileiros.

## 2. CIDADES E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

■ Para compreender a transformação social necessária para a transição rumo a uma sociedade sustentável, é fundamental olhar o histórico do planejamento urbano e desenvolvimento das cidades e territórios. Um passado marcado por encontros de escala mundial e por avanços no quadro institucional nacional.

A primeira grande conferência sobre o tema foi organizada pela ONU (Organização das Nações Unidas), realizada em Estocolmo entre 5 e 16 de junho de 1972, com o objetivo de discutir as consequências da degradação ao meio ambiente decorrente do desenvolvimento econômico. A Declaração de Estocolmo deu grande enfoque ao planejamento para conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e conciliar as diferenças entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de garantir as condições ambientais.

Para discutir e aprofundar os princípios da Declaração de Estocolmo a ONU promoveu, em junho de 1976, em Vancouver, no Canadá, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I. O evento resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, cujo foco foi a integração harmoniosa, a redução das disparidades entre áreas rurais e urbanas, urbanização ordenada a partir de estratégias de planejamento espacial, padrões mínimos progressivos e participação da comunidade. Entre seus princípios gerais, a declaração defendeu melhorar a qualidade de vida por meio de uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento.

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) se estabeleceu em 1978, justamente como resultado da Conferência Habitat I, encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas.

Em 1992, no Rio de Janeiro, ocorreu a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio 92, ou Cúpula da Terra, por ter mediado acordos entre os chefes de Estado presentes. Os 179 países participantes acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, que é a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado para expressar o desejo de mudança para um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI.

A Agenda 21, em seu capítulo 28, exorta as autoridades locais a desenvolverem uma *Agenda 21 Local* para conceber planos de ação que, resolvendo problemas locais, ajudem a alcançar resultados globais<sup>2</sup>. A partir de sua implementação continuada em diversas cidades do mundo, a Agenda 21 Local se tornou um dos legados permanentes da Rio 92.

Apesar de não haver uma ‘receita’ pronta, existem alguns ingredientes que são comuns em todas as experiências bem-sucedidas de Agenda 21 Local. Durante o Programa Comunidades Modelo, desenvolvido durante três anos pelo ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, 14 cidades do mundo identificaram sete princípios que podem ser aplicados por qualquer comunidade que esteja implementando um processo de Agenda 21 Local<sup>3</sup>:

2 Disponível em <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

3 Fonte: <http://www.agenda21local.com.br/principios.php>

- Parcerias: é indispensável que haja um grupo de parceiros/fórum representativo de todos os setores e interesses do município, que possa estabelecer alianças para a responsabilidade coletiva, a tomada de decisões e o planejamento;
- Participação e transparência: todos os setores da sociedade devem estar envolvidos no planejamento para o desenvolvimento sustentável, e todas as informações relativas ao processo de planejamento da Agenda 21 Local devem ser de fácil acesso ao público em geral;
- Abordagem sistêmica: é importante que o processo de Agenda 21 Local esteja ligado ao processo oficial de planejamento do município. Para isso, é útil instituir comitês intersecretariais e grupos de trabalho para tratar do processo de planejamento dentro do município;
- Preocupação com o futuro: os planos e ações para o desenvolvimento sustentável se referem a tendências e necessidades de curto (emerenciais) e longo prazo (transformadoras);
- Responsabilidade: a vontade política é essencial para o processo da Agenda 21 Local, para que ela seja integrada às estruturas, políticas e planos municipais;
- Equidade e justiça: o desenvolvimento deve ser ambientalmente seguro, socialmente justo e economicamente bem distribuído;
- Respeito aos processos ecológicos: todos os cidadãos devem aprender a viver dentro da capacidade de regeneração dos recursos do planeta.

Em 2000, a Comissão da Carta da Terra, uma entidade internacional independente, concluiu e divulgou um novo documento, cuja redação envolveu o mais inclusivo e participativo processo associado à criação de uma declaração internacional. Esse processo é a fonte básica de sua legitimidade como um marco de guia ético. A legitimidade do documento foi fortalecida pela adesão de mais de 4.500 organizações, incluindo vários organismos governamentais e organizações internacionais.

São princípios da Carta da Terra<sup>4</sup>: (i) respeito e cuidado com a comunidade, com a vida e com a integralidade ecológica (sociedades sustentáveis); (ii) justiça ambiental, social e econômica; (iii) cidadania ativa e (iv) democracia participativa, não violência e paz.

Nesse mesmo ano de 2000, as Nações Unidas convocaram sociedade civil e governos a olharem com atenção para alguns desafios que o planeta enfrentava e convidou todos a se engajarem em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do

<sup>4</sup> Disponível em [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/carta\\_terra.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf)

Milênio (ODM)<sup>5</sup>: metas a serem atingidas até o ano de 2015. São oito objetivos internacionais comuns (com 18 metas e 48 indicadores), mas neles não há nenhuma referência específica ao planejamento das cidades e territórios humanos.

No âmbito nacional, representando uma nova ordem jurídico-urbanística, o Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) constitui uma legislação sofisticada, derivada da primeira Constituição brasileira posterior ao restabelecimento da democracia no país. Ao reconhecer a função social da propriedade, o protagonismo dos municípios na regulação e planejamento do uso do solo e a segurança na posse de famílias estabelecidas em áreas urbanas após cinco anos e sem oposição, o Estatuto promove um avanço sem paralelos no processo da reforma urbana no Brasil e, ao mesmo tempo, constitui-se como referência internacional<sup>6</sup>.

Depois, em 2003, a partir da criação do Ministério das Cidades, a temática urbana assumiu uma escala importantíssima, com a instituição de um modelo de governança participativo e democrático, desenho de várias políticas setoriais, avanços legais, execução de políticas robustas de investimento, e várias ações de capacitação<sup>7</sup>.

Em maio de 2007, foi lançado o Movimento Nossa São Paulo, importante iniciativa da sociedade civil decorrente da constatação de que é necessário promover ações que possam recuperar os valores do desenvolvimento sustentável, da ética e da democracia participativa para a sociedade. Em 2010 o Movimento lança a plataforma Cidades Sustentáveis e, em 2011, o Programa Cidades Sustentáveis, que tem como principal instrumento um conjunto de indicadores associados a agenda das cidades sustentáveis, com o objetivo de sensibilizar e mobilizar as cidades brasileiras para o tema.

Ainda no cenário internacional, em agosto de 2015, foram concluídas as negociações que culminaram na adoção, em setembro daquele ano, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>8</sup>, presentes no documento conhecido como Agenda 2030. Trata-se de resultado de acordos elaborados na III Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Conferência Rio +20), em 2012.

5 Disponível em <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>

6 Fonte: ROSSBACH, A. (org.). *A velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos da lei*. São Paulo: Cities Alliance, 2016.

7 Idem ao anterior.

8 Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

Seguindo mandato emanado da Rio +20, os 17 ODS deverão orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030, sucedendo e atualizando os ODM. O objetivo 11 prevê: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

De modo a aprofundar os debates e incorporar princípios e ações desses diversos documentos anteriores, realizou-se em Quito (Equador), em 2016, a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Sustentável – Habitat III, encontro importante no qual foi aprovada a “Nova Agenda Urbana”<sup>9</sup>. Esse documento aponta o grande desafio que é implementar estratégias de urbanização sustentável a nível global. A Nova Agenda Urbana propõe a aproximação de Estados-Membros, organizações multilaterais, governos locais, setor privado e a sociedade civil, estabelecendo, também, uma visão de longo prazo, integrada e centrada nas pessoas, alinhada com os ODS e o Acordo de Paris<sup>10</sup>. Ela se compromete a capacitar os governos locais na liderança do desenvolvimento sustentável, apoia uma postura proativa para reforçar a resiliência e engloba conceitos como eficiência de recursos, economia circular e abordagens baseadas em ecossistemas.

Com o intuito de melhorar as práticas sustentáveis, a Nova Agenda Urbana é um documento orientado para a ação e apresenta, como principal avanço, a instituição do Direito à Cidade, ou seja, todos que habitam a cidade têm direito à condição de vida adequada, à participação pública na definição dos principais interesses da cidade, e a proteger a memória, a identidade e a cultura das cidades<sup>11</sup>.

Todas essas iniciativas propositivas constituíram o que de melhor a comunidade global produziu nas últimas décadas sobre a implantação de cidades e sociedades sustentáveis, além de importantes iniciativas nacionais.

No entanto, ainda continuamos a assistir à crise social e ambiental imperar no planeta e nos municípios. Onde está o entrave? O que falta para que se consiga colocar em prática o que há muito está claro e previsto nos tratados?

Para a elaboração de agendas para o desenvolvimento sustentável, a premissa é reunir atores relevantes da realidade local, considerando que há diferentes níveis

9 Fonte: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>

10 Adotado na 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, em Paris, trata-se de novo acordo com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças.

11 Fonte: [http://polis.org.br/wp-content/uploads/PROJETO436\\_Nelson-Saule-J%C3%BA-nior.pdf](http://polis.org.br/wp-content/uploads/PROJETO436_Nelson-Saule-J%C3%BA-nior.pdf)

de cultura de participação. Uma convocação mais direta da participação cidadã é capaz de alterar essa cultura vigente e transformar os processos de planejamento em algo mais concreto e viável para implementação.

É, portanto, a ação política que transfere a perspectiva global dos tratados internacionais para o nível local. A RAPS entende que a ação política é o caminho para o avanço. Isso é dizer, consequentemente, que a atuação das lideranças em iniciativas de engajamento das comunidades locais com o poder público, para que se apropriem do conceito de sustentabilidade e se responsabilizem por suas escolhas, é que permitirá a transição rumo às sociedades sustentáveis que desejamos.

### 3. O CONTEXTO POLÍTICO ATUAL

■ Embora sejam inegáveis os avanços econômicos e sociais que ocorreram no Brasil desde a redemocratização, em 1988, as escolhas e decisões de nossas lideranças políticas, ou a falta delas, legaram uma governança política crescentemente disfuncional, traduzida hoje em impasse político e com esgotamento do presidencialismo de coalizão, hiperfragmentação dos partidos transformados em instrumentos de projetos de poder e de barganha, regulação invasiva e sem estratégia – incapaz de estimular o investimento, o empreendedorismo e o crescimento – e um Estado com graves problemas de inchaço e inépcia, que não consegue estruturar serviços públicos básicos de qualidade.

Os colapsos dos últimos governos mostraram ao País que nossas lideranças políticas falharam não apenas em sua tarefa básica de encontrar soluções e fazer o governo funcionar, mas em sua capacidade de formular um projeto ou mesmo uma visão de País. A conjugação de fatores como o colapso fiscal e administrativo dos governos estaduais, mergulho recessivo, alta da inflação, desemprego, recuo das políticas de proteção social, prisão e persecução criminal de empresários e lideranças políticas, fragilizou e instabilizou o sistema político e a própria democracia, colocou em xeque o pacto político da Nova República e trouxe elementos de incerteza quanto aos rumos do País.

É nesse contexto de profunda crise que ocorrem as eleições municipais de 2016, com o governo Temer instalado em maio de 2016. Ancorado, inicialmente, numa ampla base política de sustentação no Congresso Nacional que passa a incluir a antiga oposição ao governo Dilma (PSDB, DEM e PPS), o governo Temer busca retomar o protagonismo ao propor uma agenda com foco na reorganização fiscal do governo federal, na recuperação das empresas e bancos públicos e na reorientação econômica do País; a adoção, por 20 anos, de um teto para

os gastos públicos (PEC 241); a Lei da Terceirização; e as reformas trabalhistas e previdenciárias.

Após um ano do novo governo, acossado pela persistente recessão e as inúmeras denúncias de corrupção, os prognósticos iniciais otimistas com o governo Temer se dissipam e volta a instabilidade dos tempos de impeachment.

É fundamental destacar que a crise vivenciada pela democracia representativa no Brasil e no mundo tem seu cerne no descompasso entre as aspirações da população e a capacidade das instituições políticas de endereçar e responder às exigências e demandas coletivas. As crescentes expectativas estão diretamente associadas à emergência do protagonismo dos indivíduos nas esferas públicas e privadas.

Até a década de 1960 as aspirações e reivindicações da sociedade eram legitimamente processadas pelas instituições políticas e as pessoas se sentiam representadas e atendidas pela ação governamental. Esta estabilidade social apoiava-se na presença de governos nacionais fortes, rígida regulação econômica da economia e dos mercados e numa estrutura de representação social. A irrupção de uma série de reivindicações, nos Estados Unidos e na Europa, contra esses valores, contra as autoridades estabelecidas e em defesa da liberdade de escolha de seu próprio modo de vida, daria o início a um novo período marcado pelo espírito reivindicativo e de rebeldia que provocaria mudanças culturais, sociais e políticas profundas nas sociedades desenvolvidas e influenciaria uma geração de jovens criativos e inovadores. Essa geração contribui também com a revolução tecnológica nas comunicações, abrindo o caminho para um mundo cada vez mais globalizado que permitem o compartilhamento e a conectividade das pessoas cada vez mais capazes para agir individualmente e influenciar a sociedade. O encurtamento do tempo e do espaço influenciaria a economia, a cultura e a política e abriria o caminho para uma nova esfera pública ancorada nos novos sistemas de comunicação (redes sociais) em substituição da esfera pública mediada pelas instituições políticas tradicionais. O impacto desse processo – novas tecnologias, conectividade e emergência de uma cidadania global – seria devastador: sistemas políticos fechados ruíram (URSS) e a integração global dos mercados se aceleraria com o fortalecimento das empresas globais em detrimento dos Estados nacionais.

A globalização, ao permitir o maior fluxo de bens, capitais e pessoas, reduz o poder dos Estados nacionais e, ao estimular o fluxo de informações, ideias e valores, fortalece o indivíduo. Os Estados nacionais impotentes e incapazes de garantir segurança e estabilidade em face de crises e ameaças globais são confrontados por cidadãos cada vez mais ativos e participativos. Com voz e influência, a cidadania emergente entrelaça o local e o global e se choca com a democracia

representativa restrita. Problemas globais exigem respostas globais, e no âmbito local os problemas imediatos afloram e precisam ser resolvidos.

É nesse contexto de profundas transformações provocadas pelas inovações tecnológicas (redes sociais) nos indivíduos, sociedade e instituições que se deve refletir sobre a dinâmica da política brasileira. Uma primeira conclusão é de que crise da democracia representativa irá aumentar no País, com demandas por maior participação direta pela população. É inegável que vida partidária está bloqueada à participação e à discussão de novos atores, sem espaços de debate sobre a política e as políticas públicas.

Em segundo lugar, a despeito de certo desgaste na mídia, Lula continua figurando como protagonista das intenções de votos para eleições 2018, mesmo com sua condenação em primeira instância. O encolhimento do PT, testemunhado nas eleições municipais de 2016, e a crise na liderança de seu principal adversário, PSDB, possivelmente levará ao fim da bipolarização existente desde 1994, aumentando a fragmentação partidária e a possibilidade de novos protagonistas na campanha presidencial de 2018.

Em terceiro, com o fim da bipolarização, haverá uma reorganização dos diferentes campos políticos e um acirramento da disputa entre partidos por uma possível candidatura à frente. Nesse sentido, a reforma política<sup>12</sup> em debate no Congresso Nacional parece ter por objetivo limitar o potencial de disputa e atuação, na arena legislativa, dos partidos considerados pequenos.

Em quarto, a dinâmica de 2018 encontra-se ancorada também no desfecho do Governo Temer – cujas dificuldades não são pequenas e já foram apontadas anteriormente – e no suporte de grupos empresariais que têm o avanço da agenda de reformas como a única fiadora.

Por último, os desdobramentos da Operação Lava Jato – que já instaurou até o momento mais de 1.700 procedimentos – são incertos e podem atingir diretamente políticos do governo e de sua base, gerando instabilidade e comprometendo não somente suas principais figuras, mas novamente a capacidade do sistema político de dar resposta às demandas da sociedade.

Considerados estes elementos em seu conjunto, é razoável supor que a travessia até 2018 exige um debate franco, direto e claro sobre propostas para a agenda de desenvolvimento do Brasil e não de mais ilusões. Provavelmente teremos novamente uma eleição aberta com a presença de vários candidatos com potencial de disputar o direito de ingresso no segundo turno das eleições.

#### 4. ELEIÇÕES DE 2016 E OS DESAFIOS DOS PREFEITOS

■ Não haverá avanços na sustentabilidade econômica, social e ambiental sem ação política. Política e sustentabilidade estão, numa sociedade democrática, profundamente interligadas. Em um país como o Brasil, em profunda crise desde 2013, percebemos o quanto sociedades complexas dependem das regras do jogo político e de lideranças capazes de propor e encontrar soluções e fazer o governo funcionar.

A despeito de inúmeras importantes iniciativas de mobilização e participação da sociedade civil organizada e do surgimento de empresas mais responsáveis social e ambientalmente, é na política que se encontra a última fronteira da sociedade brasileira. Para muitos, adentrar neste território é difícil e mesmo perigoso, mas o salto civilizatório que desejamos para o Brasil somente será possível por meio de uma forte incidência na política institucional.

As eleições de 2014 e 2016 confirmaram o surgimento de novos campos e atores políticos. Tivemos nesses dois pleitos o surgimento de seis novos partidos: em 2014, PSD, PROS e SD; e, em 2016, PMB, REDE e NOVO. A defesa intransigente da ética e da transparência passou a ser cobrada dos agentes políticos no rastro do maior escândalo de corrupção da história republicana. Campanhas e mandatos são crescentemente fiscalizados e desafiados. Assim, os “não políticos” começam a ganhar visibilidade e força entre os eleitores brasileiros, principalmente os que representam gestores privados bem-sucedidos em suas empresas, bem como artistas e personalidades da mídia em geral. Chamados de “políticos outsiders”, alcançaram poderes tanto no Congresso Nacional quanto em grandes cidades e regiões metropolitanas.

As eleições de 2016, em particular, apontam para algumas mensagens dos eleitores. Primeira, forte reação e punição ao PT, como demonstra o encolhimento das prefeituras (de 638 para 254) e eleitores sob administração de seus prefeitos. Segunda, fortalecimento do PSDB, cujo crescimento em número de prefeituras foi da ordem de 15,5%. Terceira, fim da bipolarização política dos últimos vinte anos entre PT e PSDB. Quarta, enfraquecimento do campo de esquerda e centro esquerda. Quinta, fortalecimento de um campo político de direita, especialmente no Rio de Janeiro. Sexta, o crescimento de partidos de centro e centro-direita indica que se a atual coalizão ou base de apoio ao governo federal conseguir bons resultados em termos de recuperação econômica, o eleitorado poderá apoiar nas urnas um candidato da continuidade. Sétima, diferente do que tem se propagado em relação às abstenções, número de votos branco e nulos, o eleitor tem compa-

recido às urnas tanto quanto nas eleições anteriores apesar do descontentamento em relação aos políticos e partidos.

No quadro final de prefeitos eleitos, verifica-se que o PSDB teve o melhor resultado na disputa pelo comando das capitais brasileiras. Como resultado final nas capitais temos o seguinte quadro: PSDB (7), PMDB (4), PDT (3), PSB e PSD (2), PRB, PHS, DEM, PMN, PPS, PCdoB, PT e REDE (1).

Pode-se destacar ainda o grande número de reeleitos (14 dos 26 prefeitos de capitais, sendo apenas uma mulher), a ausência de negros na chefia do executivo das capitais brasileiras, e a existência – pela primeira vez – de dez partidos com prefeitos eleitos em capitais.

Há grandes desafios econômicos e políticos aos novos gestores: queda significativa das receitas públicas; despesas de pessoal crescentes e descontroladas; crescente demanda por serviços sociais. Destaque-se ainda que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), considerado a principal receita dos municípios brasileiros, vem sofrendo constantes quedas nos valores repassados às prefeituras. Além das reduções, os cofres municipais de todo o Brasil perderam cerca de R\$ 122 bilhões devido às desonerações de impostos sobre a produção de carros e produtos eletrônicos ocorridas entre os anos de 2008 e 2014<sup>13</sup>, em estudo feito pela Confederação Nacional dos Municípios. Além disso, com a política de desoneração para exportações brasileiras, a CNM (Confederação Nacional dos Municípios) aponta que os municípios deixaram de receber via FPM cerca de R\$ 179 bilhões de reais, entre 2006 e 2015.<sup>14</sup>

Os valores dos programas federais estão defasados, sem nenhuma perspectiva de reajuste por parte do Governo Federal. O Congresso Nacional origina obrigações aos Municípios, como o aumento de pisos, sem indicar a fonte pagadora. Já o Estado atrasa constantemente o repasse de recursos relacionados aos convênios e programas firmados entre o ente municipal e estadual, a exemplo a verba do Transporte Escolar de alunos residentes na Zona Rural, entre outros. Por exemplo, o reajuste do piso salarial dos professores deve ser feito pelos municípios, mas o repasse do Governo Federal não aumentou nos últimos anos: com dados da CNM, em 2017, o reajuste do piso salarial foi de 7,64%, acima do INPC de

13 Estudo disponível em: <http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Os%20impactos%20das%20desonera%C3%A7%C3%B5es%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20no%20FPM%20.pdf>

14 Estudo disponível em: [http://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao/links/25042017\\_A\\_perda\\_municipal\\_com\\_as\\_desonera%C3%A7%C3%B5es\\_nas\\_exporta%C3%A7%C3%B5es\\_US.pdf](http://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao/links/25042017_A_perda_municipal_com_as_desonera%C3%A7%C3%B5es_nas_exporta%C3%A7%C3%B5es_US.pdf)

2016, de 6,5%; já o crescimento da receita do Fundeb para 2017, em relação a 2016, estimado pelo governo federal, é de 3,27%.

Ao mesmo tempo, o governo federal se empenhou para aprovar no Congresso Nacional a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que limita, por vinte exercícios financeiros, o crescimento das despesas da União à inflação do exercício anterior. E reajustou o salário mínimo para 2017 pelo INPC.

Entre 2010 e 2017, o INPC acumulado foi de 51,50% e o crescimento da receita do Fundeb, de 61,79%. No mesmo período, o piso dos professores foi atualizado em 124,49%. Já o reajuste do salário mínimo nacional foi de 83,73%.

As prefeituras estão sendo obrigadas a cortar serviços. A entrada em vigor da PEC do Teto limita os gastos públicos do governo, que por 20 anos só serão corrigidos pela inflação. É preciso um forte ajuste nas contas públicas e há pouco espaço para o aumento de impostos.

Nesse contexto, o investimento em planejamento é crucial para redução de despesas não prioritárias e para a eficiência na aplicação dos recursos financeiros disponíveis. O planejamento deve ser participativo e fixado no curto, médio e longo prazos. Deve-se planejar onde o município e seus habitantes desejam chegar nos próximos anos e estabelecer as metas que se buscará atingir em todos os temas relevantes ligados à administração pública municipal – com priorização daquelas consideradas mais relevantes. Sem metas não há gestão municipal.

É preciso que as metas sejam originadas da formulação estratégica participativa, onde todos atores da sociedade sejam representados e possam participar da sua elaboração e construção (parlamento municipal, entidades do terceiro setor, cidadãos comuns, tudo coordenado pela equipe técnica do Poder Executivo). As metas fixadas devem ser expostas aos munícipes com o máximo de transparência, para que todos possam monitorar o seu devido cumprimento. Cabe ao maior líder municipal, que é o Prefeito, buscar a cooperação e a união de todos os cidadãos locais para a concretização das metas democraticamente estabelecidas.

É fundamental também fixar indicadores simples e transparentes para medir numericamente o desempenho de todos os programas e projetos fixados no planejamento estratégico. Os indicadores serão decisivos para que sejam corrigidas eventuais anomalias e desvios. Isto também permitirá que sejam feitas melhorias contínuas em todas as esferas de atuação municipal. Não basta planejar. É decisivo monitorar constantemente a execução de cada meta fixada.

A política deve dar a direção e estabelecer as prioridades do governo municipal dentro da formulação estratégica estabelecida. Todavia, a execução das ações planejadas, para atingir as metas fixadas, deve ser delegada para profissionais es-

táveis, competentes e bem treinados. Os agentes estatais municipais incumbidos da execução devem ter seu desempenho avaliado periodicamente. Os mesmos precisam ser continuamente cobrados para atingir as metas propostas na formulação estratégica.

## 5. CONCLUSÃO – A CRISE COMO OPORTUNIDADE

■ O ano de 2017 traz oportunidades para o Brasil começar a sair da crise. Os novos prefeitos e vereadores podem redesenhar as políticas públicas, governos e parlamentos locais. Para avançar nas cidades e trazer mudanças reais nas vidas das pessoas, a gestão pública deve ser extremamente cuidadosa no uso dos escassos recursos públicos, garantir total transparência e atuar de forma ética e responsável. A sociedade civil deve se organizar para construir coletivamente as prioridades de investimentos sociais em uma visão de futuro e estruturar uma governança para que haja o comprometimento institucional com essa visão e as mudanças necessárias para alcançá-la. Dentro desse contexto, a população deixa de ser apenas um usuário do serviço público e assume um protagonismo maior. Já o prefeito precisará de apoio maior de uma equipe técnica para compatibilizar o que é preciso fazer com as reais condições para isso.

Iniciativas voltadas à construção de cidades mais humanas, inteligentes e sustentáveis proliferam no Brasil e no mundo. É necessário olhar para as experiências e iniciativas que podem servir de referência para o processo de construção de cidades e territórios sustentáveis, em busca de cooperação e parcerias. Em primeiro lugar reafirmar o compromisso com a democracia e com a necessária participação dos cidadãos nas cidades. Em segundo lugar, buscar as ferramentas e metodologias de sensibilização, mobilização e engajamento da sociedade com o objetivo de fazer um diagnóstico e construir uma visão de futuro. Trata-se de uma ação da sociedade em parceria com o poder público. A implementação da visão de futuro através das políticas públicas e das ações da própria sociedade civil deve orientar a ação política local através de uma governança da cidade. Com esse objetivo a RAPS criou o projeto “Empreendendo Cidades e Territórios Sustentáveis” disponibilizando um guia de referências de organizações, metodologias, ferramentas e casos concretos de ações locais significativas (disponível em [www.raps.org.br/biblioteca/empreendendo-cidades-e-territorios-sustentaveis/](http://www.raps.org.br/biblioteca/empreendendo-cidades-e-territorios-sustentaveis/)).

A partir dessa iniciativa, pretende-se fomentar a abordagem criativa e flexível para o desenvolvimento dos municípios elencando fases e processos indispensáveis a uma ação política comprometida com os valores da transparência, da ética

e do desenvolvimento sustentável, que passam necessariamente por garantir a diversidades de atores, dar vozes aos excluídos, promover seu empoderamento, garantir o reconhecimento do espaço urbano como espaço de encontro entre os diversos e de potencial para a conciliação sobre objetivos e desejos compartilhados.

Baseando-se nas experiências das cidades de Sobral – CE, Três Lagoas – MS, e Maringá – PR, buscamos inspirar iniciativas em nossa rede de lideranças e estimular iniciativas transformadoras, que surjam tanto no ecossistema do empreendedorismo social voltado ao fortalecimento dos processos políticos democrático, como em governos inovadores, para contribuir com a formulação e implementação de políticas públicas inclusivas, transformadoras e sustentáveis.

---

MARCOS VINÍCIUS de Campos · Fundador e Diretor Executivo da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS.