



A Assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros

José Paulo Nardone

Diretor da Unidade Regional de Bauru do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP;
Mestre em Direito Público; Professor Universitário; jnardone@tce.sp.gov.br

RESUMO

A inserção da Agenda 2030 no processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas pelos governos municipais é o principal tema discutido neste trabalho. Discorreremos sobre o teor da Agenda e as características do processo de planejamento público no Brasil, para na sequência tentar uni-los, indicando as dificuldades de sua adoção pelos municípios. Discorreremos sobre as complexidades envolvidas, que incluem aspectos administrativos, políticos, estruturais, relacionais e até culturais. A metodologia da pesquisa envolve a consulta a textos e pesquisas relacionadas ao tema. Ainda, indicamos práticas existentes, as quais, mesmo que não estejam alinhadas aos ODS, podem alcançar tal condição a partir da observância de algumas condutas propostas. Ao final, concluímos pelo aproveitamento de inúmeros benefícios que tal alinhamento proporcionará na implementação das políticas públicas municipais a partir dos ODS.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda 2030; ODS; Políticas Públicas; Gestão Pública.

ABSTRACT

The inclusion of the 2030 Agenda in the process of elaboration, implementation and evaluation of public policies by the municipal government is the main topic discussed in this work. We will discuss the content of the Agenda and the characteristics of the public planning process in Brazil, to then try to unite them, indicating the difficulties of its adoption by the

municipalities. We will find out about the complexities involved, which include administrative, political, structural, relational and even cultural aspects. The research methodology involves consulting texts and research related to the topic. Still, we indicate existing practices, which, even if they were not accommodated to the SDGs, can achieve such a condition from the observance of some proposed conducts. In the end, we conclude by taking advantage of the various benefits that this will guarantee in the implementation of municipal public policies based on the SDGs.

KEYWORDS: Agenda 2030; SDGs; Public Policy; Public Administration.



INTRODUÇÃO

Este trabalho busca identificar a forma pela qual os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS –, estabelecidos pela Agenda 2030, têm sido adotados pelos entes governamentais brasileiros, especialmente no nível municipal, instância onde os cidadãos efetivamente experimentam o resultado das ações estatais.

Iniciando-se pela definição e descrição do que se trata a Agenda 2030 e quais os seus objetivos, passaremos a dissecar as iniciativas desenvolvidas ou que, espera-se, sejam estabelecidas pelo Estado em seus diferentes níveis e espectros de atuação.

A pretensão aqui é avaliar o nível de entrelaçamento, de incorporação dos ODS e demais metas estabelecidas pela Agenda da ONU em nossos municípios a partir de estudos e trabalhos de pesquisa desenvolvidos em nível acadêmico-científico, além de outras abordagens, num primeiro momento tentando diagnosticar o atual estágio em que se encontram esses compromissos dentro da estrutura de planejamento e implementação de políticas públicas em nossos municípios.

Em seguida, conhecer as dificuldades, barreiras e obstáculos enfrentados na sua adoção, bem como as motivações que levam muitos de nossos líderes a buscar a sua incorporação dentro do rol de ações e políticas públicas, também está no escopo deste trabalho.

Certamente boas práticas e ações bem-sucedidas não faltam, como também não deixam de existir contratempos a serem enfrentados, especialmente no período pós-pandemia, quando o mundo todo clama pelo resgate e recuperação de ações necessárias e fundamentais a um melhor desempenho do poder público no atendimento às necessidades e demandas sociais.

Enfim, traçar uma radiografia do que se espera, daquilo que já foi conquistado, do que está a caminho com maior ou menor velocidade de implementação, bem como das perspectivas para um futuro próximo, é o propósito deste trabalho, buscando de alguma forma contribuir para a conscientização e efetiva concretização dos objetivos traçados numa agenda mundial, mas que, como veremos, tem toda a relação com compromissos do Estado em atender com presteza tudo o que se destinar ao atingimento da dignidade da pessoa humana em seu sentido mais amplo.

1. A AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Resultado de uma intensa articulação não apenas de representantes dos países integrantes da ONU, mas também de inúmeras e variadas instituições, representantes de organização internacionais, da academia, setor privado, organizações da sociedade civil e outros representantes dos mais diferentes segmentos, esta agenda comum e global foi aprovada em 2015 pelos signatários dos 193 líderes mundiais em assembleia na ONU e se consubstancia em 17 objetivos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS – que estabelecem 169 metas a serem alcançadas até 2030, voltados basicamente ao enfrentamento de desafios globais nas dimensões social, econômica e ambiental.

Trata-se de um marco histórico na medida em que conseguiu agregar a totalidade das nações que compõem a ONU em torno de um plano de ação global, congregando o empenho e as atenções não apenas dos governos, mas também da sociedade civil em seus mais diferentes contingentes.

É mais do que a fixação de objetivos comuns a serem perseguidos pelas nações signatárias, mas um plano de ação colaborativo para o combate da pobreza extrema, das desigualdades sociais e para o controle das mudanças climáticas (ONU, 2015).

Este plano de ação supranacional congrega, em torno dos três pilares do desenvolvimento sustentável, uma agenda de longo prazo envolvendo de forma cooperativa entes públicos e privados voltados à construção de vias de cooperação a fim de traçar caminhos e interlocuções na busca de resultados em escala global, tudo isso, conforme se vê da ONU (2015), “sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Em síntese, a Agenda 2030 representa um plano de ação dos Estados Membros da ONU para avançar na concretização dos direitos humanos por meio de objetivos indivisíveis e integrados, que devem ser implementados por estratégias que equilibrem as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).



A grande inovação proposta pela Agenda 2030 é a proposição de um novo paradigma de desenvolvimento, chamado sustentável, o qual não deixa de buscar o crescimento econômico, ao mesmo tempo que o faz sem desprezar a preservação ambiental e o desenvolvimento social.

A busca pelo atingimento dos ODS não se processa individualmente, perseguindo-se cada objetivo separadamente, mas sim de maneira indivisível e integrada, vinculando-se a políticas públicas interligadas e coerentes, intersetorialmente alinhadas a partir do equilíbrio das dimensões econômica, social e ambiental, em busca do desenvolvimento sistêmico e sustentável.

O processo de implantação das diversas políticas que se alinhem aos ODS deve ser desenvolvido a partir de uma perspectiva alargada de desenvolvimento, em que **os ODS sejam colocados na condição de referenciais para a definição de prioridades** e ações de longo prazo, **implementados em consonância com as políticas públicas** que melhor atendam as necessidades locais.

Aqui se apresenta a capacidade de produção de políticas públicas articuladas de forma integrada, ao que se usa denominar “policy capacity”. Aliás, este atributo deve ser desenvolvido não apenas pelos agentes públicos, mas pelo conjunto de atores de outras organizações não estatais envolvidas e interessadas na satisfação das necessidades sociais e que possuem participação no processo de planejamento e arquitetura das políticas públicas.

Neste espectro, a atuação de vários atores de distintas organizações exige coordenação para gerar coesão entre eles e em relação aos interesses e políticas multissetoriais (HOWLETT; SAGUIN, 2018).

Também a capacidade de coordenação deve estar presente no aspecto federativo, em que estados e municípios devem ser induzidos a adotar os ODS como referenciais para suas políticas públicas a partir de um desenho adotado pela União ao acolher tais objetivos como parâmetro de construção de suas políticas públicas.

A **intersetorialidade e a transversalidade dos ODS** em relação às políticas públicas exigem, além da **capacidade de articulação** com todos os atores envolvidos, uma gestão de eficiência e eficácia em sua implementação.

Enfim, na adoção dos **ODS como diretriz e paradigma de formulação e construção das políticas públicas**, conduz-se àquela concepção de que “ninguém deve ser deixado para trás”, o que será factível apenas se os governos produzirem condições institucionais que permitam a implementação dos ODS.

2. PLANEJAMENTO NO ESTADO BRASILEIRO

O planejamento das ações públicas no nosso país reconhecidamente deixa muito a desejar. Não é da nossa cultura a ação de planejar, ainda mais no meio estatal, cercado pela burocracia e regramentos que delimitam ações, impõe prazos e procedimentos que acabam por produzir dificuldades para gestores, nem sempre preparados e conscientes de que é a partir de um bom planejamento que suas ações receberão maior ou menor grau de eficiência, eficácia e efetividade.

Se no corriqueiro andamento das ações de planejamento público já há dificuldades, é de se imaginar que a adoção de objetivos e metodologias externos, voltados para o contexto global, acaba por gerar embaraços ainda mais representativos, considerando-se nosso sistema federativo e suas especificidades regionais. De todo modo, justamente por se tratar de uma agenda global, os objetivos da Agenda 2030 necessitam ser internalizados para o nosso país.

Para melhor entender tais barreiras, é necessário traçarmos um contexto sobre como se constrói o orçamento público no nosso país.

O planejamento orçamentário do Estado Brasileiro está previsto e descrito em diversas legislações, a começar pela própria Constituição Federal, que estabelece em capítulo próprio sobre as “Finanças Públicas”, onde cuida especificamente “Dos Orçamentos”, mais exatamente no artigo 165, definindo que:

Art. 165: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

o plano plurianual;
as diretrizes orçamentárias;
os orçamentos anuais.

No encadeamento dos ciclos e instrumentos legais mencionados, ressaltamos que no Brasil existe um planejamento integrado, conhecido como “Processo de Planejamento do Orçamento”, que se substancia nos seguintes instrumentos: PPA, LDO e LOA, que foram criados com a finalidade de determinar as ações a serem realizadas pelo poder público, escolhendo as alternativas prioritárias de acordo com os meios disponíveis para execução (KOHAMA, 2010).

Como no decorrer de todo o processo a participação social é adotada como instrumento para oportunizar a efetiva atuação popular, a sua inserção na construção dos orçamentos e políticas públicas é fundamental. Disso decorre a necessidade de articulação em relação a esses atores não governamentais.



O planejamento das ações públicas se inicia por meio do instrumento denominado Plano Plurianual, o PPA, elaborado no transcorrer do segundo ano de mandato, definindo metas e ações para um período de 4 (quatro) anos.

Construído de forma coerente, deve guardar semelhança com o projeto de campanha eleitoral aprovado pelos eleitores, o qual deverá ser a base daquilo que o gestor eleito deverá buscar entregar à população. Aquilo que foi prometido na campanha eleitoral e que garantiu a vitória do candidato deverá ser a base de seu projeto de governo para os próximos quatro anos, iniciando-se pelo segundo ano, pois no primeiro ano deverá cumprir o que foi definido no PPA anterior, mecanismo que se apresenta como garantidor da continuidade de ações para além de mandatos.

Já a LDO pode ser interpretada como a “ponte que liga os sonhos do PPA à realidade do orçamento”, isto é, o que se pretende fazer com o possível, aquilo que os recursos existentes permitem concretizar. São as diretrizes definidas ao orçamento de cada ano, parcelando, alocando anualmente tudo o que foi proposto no PPA, colocando tais metas e objetivos num cronograma anual, determinando ao orçamento que reserve recursos suficientes para a concretização anual de partes do que esteja previsto no PPA.

Por fim, a LOA, o orçamento anual propriamente dito, tem o condão de viabilizar financeiramente as propostas descritas no PPA e selecionadas pela LDO para determinado exercício. Tarefa da LOA é reservar recursos no orçamento para a consecução do que as diretrizes do planejamento lhe indicarem, consubstanciadas na LDO.

Portanto, quadrienal, o PPA é “fatiado” anualmente a partir de sucessivas edições da LDO e da LOA para cada ano do mandato.

Este encadeamento de ações compõe o processo de planejamento, sem perder a noção de realçar a participação social como importante componente, deixando de outorgar a exclusividade das decisões ao poder público, com a sociedade assumindo sua parcela de responsabilidade na definição das políticas públicas que devam ser priorizadas a fim de dar atendimento às mais prementes e importantes necessidades da população, zelando pelo interesse de todos, pelo bem comum.

3. ADOÇÃO PELOS MUNICÍPIOS

O alinhamento dos ODS ao planejamento municipal deve se iniciar por meio do PPA, já que esta é a peça inaugural daquilo que se pretende alcançar por meio das políticas públicas. Nesse contexto, os formuladores de políticas enfrentam o desafio de apropriar a agenda global pelo país, internalizando-a, tendo em vista a necessidade de adaptação de metas e indicadores globais dos ODS à realidade brasileira. (RODRIGUES, 2017).

Segundo Rodrigues (2017), os ODS podem ser aplicados como ferramentas práticas para o desenho de políticas públicas, havendo a necessidade de internalização por cada país, adaptando metas e indicadores globais à realidade de cada nação.

A adequação das metas passa por etapas: diagnóstico do contexto nacional; mapeamento das políticas públicas; vinculação dos planos e políticas nacionais às metas dos ODS, consideradas a necessidade de integração e sua transversalidade, para a partir daí se definirem as prioridades.

Além disso e concomitantemente, já que boa parte dos investimentos para alcançar os ODS ocorrem no nível subnacional e são conduzidos pelas autoridades locais, deve acontecer o processo de interiorização, chegando a estados e municípios, numa proposta intersetorial e interescalar, isto é, do global para o local (GALLO; SETTI, 2014).

Nesse sentido, a fim de buscar a incorporação das propostas lançadas na Agenda 2030, estudos e pesquisas realizadas apenas em municípios¹ e junto à administração federal² apontam a necessidade de adoção de inúmeras medidas, a começar pela integração e absorção das ideias que compõem a agenda global.

O desconhecimento é a causa de grande parte dos equívocos nas ações a serem desenvolvidas. Por isso mesmo e especificamente no que concerne à construção de políticas públicas relacionadas aos ODS, é evidente a necessidade de se introduzirem os conceitos envolvendo a sustentabilidade em todos os seus aspectos, agregando a ideia central defendida pela Agenda da ONU e seus objetivos.

Também é necessário verificar tanto a situação em que se encontram os ODS no conjunto das intenções, dos propósitos que a gestão municipal se dispõe a atingir, quanto as necessidades sociais que estejam insuficientemente atendidas. A partir daí, devem-se definir os fins almejados.

1 Desafios do G100 para adoção da agenda 2030 na administração pública federal brasileira. – Brasília: Enap, 2018. 64 p.: il. – (Cadernos Enap, 57) disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-v2.pdf>. Acesso em 16 mar 2023.

2 FILGUEIRAS, Fernando; KOGA, Natália; VIANA, Rafael. Desafios e condicionantes para implementação da agenda ods na administração pública federal brasileira Cadernos ENAP, 57. 2018. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3411/1/Caderno_ODS_57.pdf. Acesso em 16 mar 2023.

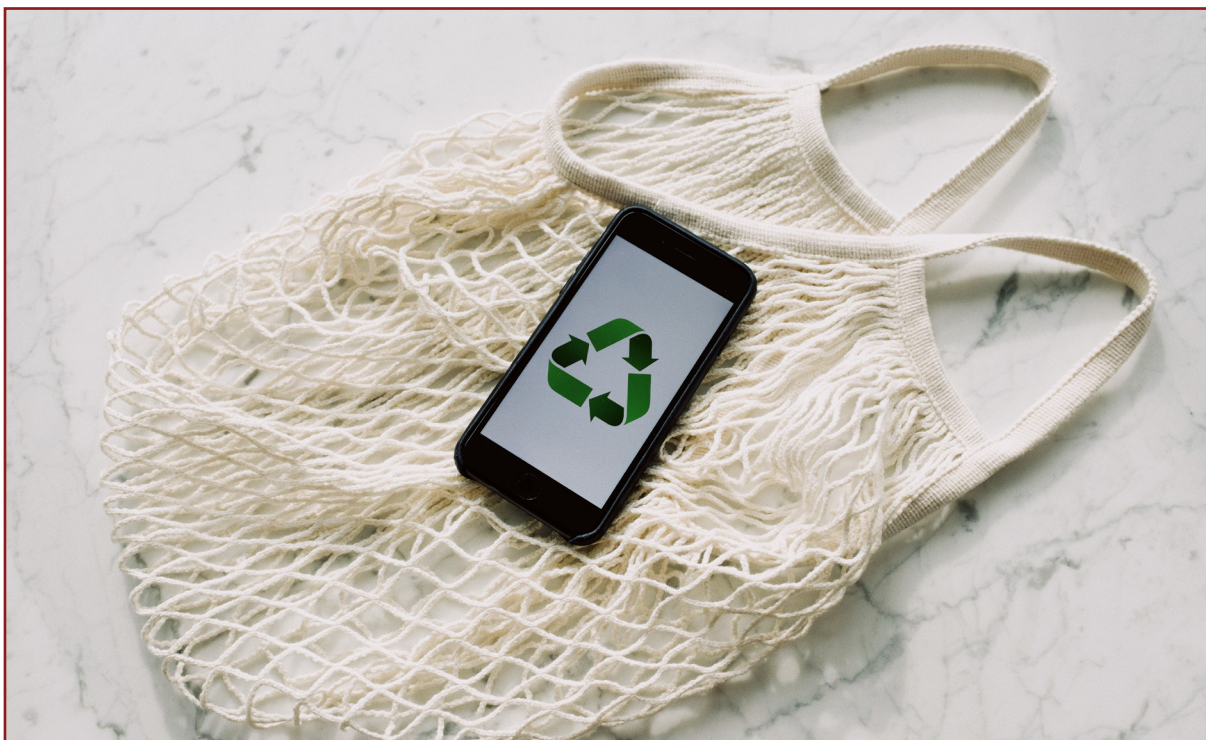


O passo seguinte se reveste do atendimento à legislação orçamentária naquilo que diz respeito ao preenchimento dos requisitos exigidos na formalização dos instrumentos de planejamento público e a definição das estratégias e mecanismos de governança que deverão ser utilizados para a consecução das pretensões eleitas.

Por fim, uma última medida absolutamente fundamental e imprescindível à plena execução é a avaliação e o monitoramento da implementação das ações propostas. Sem a análise decorrente de uma avaliação e acompanhamento, as possibilidades de sucesso na adoção das ações propostas em muito se reduzem, já que eventuais desvios e insuficiências deixam de ser detectados a tempo de serem corrigidos e adequados.

Com a observância de tais ações, os administradores públicos ganham em capacidade de gestão, partindo de um ponto conhecido, em busca de prioridades definidas e devidamente instrumentalizados para a execução das políticas públicas necessárias ao atingimento dos objetivos, os quais devem ser devidamente avaliados e concomitantemente monitorados.

Desse modo, serão aumentadas sensivelmente as possibilidades de sucesso na eficiência de gestão, na obtenção de resultados e na satisfação das necessidades que se buscam solucionar, tudo de forma integrada e sustentável, combinando objetivos globalmente definidos com temáticas relevantes para a realidade local, num exercício de assimilação e adaptação dos ODS aos objetivos e necessidades locais.



Fonte: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/celular-com-sinal-de-reciclagem-verde-e-bolsa-de-rede-3850512/>

4. DIFICULDADES E ALTERNATIVAS PARA A INTEGRAÇÃO DOS ODS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A noção de desenvolvimento multidimensional (econômico, social e ambiental) expõe a interdependência entre políticas públicas e o consequente desafio de articular essas três variáveis no planejamento e na execução, permitindo um olhar holístico sobre as políticas públicas brasileiras, de modo a pensá-las de forma mais integrada e menos setorializada (BRASIL, 2017).

Além das dificuldades próprias e já bastante conhecidas envolvendo o planejamento público no Brasil, especialmente no âmbito municipal, acrescenta-se a ausência de uma cultura de planejamento de longo prazo e de tomada de decisões a partir de dados estatísticos e evidências, além de uma imprecisão na definição de metas e prioridades.

Não se limitando a tais insuficiências, os resultados das pesquisas e estudos realizados identificaram ainda outros obstáculos que a seguir descreveremos pormenorizadamente.

4.1. Desconhecimento da Agenda 2030 e dos ODS

A questão relacionada ao desconhecimento acerca do que vem a ser a Agenda global e os objetivos do desenvolvimento sustentável mostrou-se como um obstáculo para a adoção de tais perspectivas pelos gestores e servidores responsáveis pela sua aplicação.

Essa desinformação de grande parte dos envolvidos se confirma a partir dos resultados dos questionários aplicados em pesquisas junto a atores de entes públicos, conforme se vê a seguir.

4.1.1. Baixa Visibilidade da Agenda Global pela População

Uma das fragilidades identificadas pelas pesquisas envolve o baixo nível de envolvimento da população em relação aos objetivos traçados pela Agenda 2030.



Esta desconexão social, notada especialmente em pequenos municípios, envolve a população de forma geral, mas também diferentes setores da sociedade, o que pode ser confirmado por parte dos 53,3% dos entrevistados que indicaram a baixa visibilidade da agenda pela população como sendo um fator dificultador da sua assunção pelos municípios, pois não gera reconhecimento público.

É evidente que, quando os maiores interessados nos resultados de políticas públicas relacionadas aos objetivos do desenvolvimento sustentável se encontram desinformados a respeito do assunto, essa condição deixa de ser um fator motivador para a acolhida de tais medidas, transvestindo-se em mais um embaraço a dificultar sua aceitação e a adoção de ações para o seu empreendimento.

4.1.2. Nível de Conscientização dos Gestores e Servidores

Aqui outro embaraço envolvendo o desconhecimento do tema, agora por parte das lideranças, dos gestores públicos e também dos servidores dos órgãos estatais, responsáveis pela construção das políticas públicas que não se mostram suficientemente conhecedores da temática trazida pela Agenda 2030 e os ODS.

As pesquisas indicaram que 46,7% das respostas apontam para o conhecimento insuficiente por parte dos gestores e reduzida compreensão do tema pelos servidores envolvidos na implementação das políticas públicas.

Especificamente em relação aos líderes, deve haver o necessário envolvimento e engajamento destes que são os responsáveis pelas decisões e indicam quais caminhos devem ser seguidos pelas políticas públicas. Desde que estejam comprometidos no apadrinhamento dos objetivos e metas definidos na agenda global, serão responsáveis pelo envolvimento dos demais atores da esfera pública.

Em relação aos servidores diretamente implicados nas ações relacionadas às políticas públicas, os resultados apontam que a percepção dos servidores sobre a influência dos ODS na política pública em que atuam indicou os seguintes resultados: para 27,9% exerce ou exerceu influência, para 17,4% influencia apenas parcialmente, enquanto para 11,6% não influencia; ainda, 15,5% não sabem e 27,7% simplesmente não conhecem a Agenda 2030 e os ODS.

Tais resultados indicam ser imprescindível tornar conhecidos os termos da Agenda 2030 e os ODS, notadamente por possuir natureza transversal, o que torna de suma importância o

conhecimento e reconhecimento dessas pautas pelos servidores em todos os níveis de gestão dos diversos órgãos da administração.

Em tal conjuntura, o investimento em capacitação para desenvolvimento do conhecimento e de habilidades dos servidores torna-se fundamental para a produção de decisões mais assertivas sobre as políticas públicas e implementação e acompanhamento dos ODS, conforme se apurou das entrevistas dessa pesquisa.

Não restam dúvidas de que a desinformação interna e externa acerca dos termos e pautas da Agenda 2030 apontam para a necessidade de investimento na conscientização e mobilização das lideranças políticas, dos gestores, servidores e da sociedade civil como um todo, aí englobada a população, a iniciativa privada e as organizações do terceiro setor.

4.2. Inexperiência na Adoção de Trabalhos Intersectoriais (Âmbito Interno)

De acordo com os resultados apurados nas pesquisas, dentre os servidores ouvidos, 40% das respostas apontam para a dificuldade na condução de trabalhos intersectoriais. A atuação integrada entre setores exige uma capacidade relacional dos servidores e das próprias organizações públicas, as quais se caracterizam pelo isolamento entre órgãos e setores, com baixa capacidade de articulação entre si, reduzida habilidade de comunicação, inexistindo uma cultura integrativa das ações do governo, desembocando em uma estrutura de trabalho compartimentada, com planejamento e condução de ações de forma segmentada e não compartilhada, indo de encontro ao princípio da transversalidade que caracteriza os objetivos do desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030.

A falta de um centro de coordenação da agenda, bem como a deficiência de um gerenciamento integrado de dados e informações, aliada ao fato de que a estrutura política no nosso país se baseia na organização de governos de coalizão, de divisão entre partidos, sem que haja uma linha de ação sistematizada, não favorece a construção e desenvolvimento de políticas públicas integradas, um dos pilares dos ODS.

No caso do Brasil, ainda podemos falar na interação vertical entre entes federados. Uma articulação com governos estaduais e municipais por meio de uma coordenação federativa demonstraria a relevância de se definirem mecanismos de pactuação para que as políticas públicas venham a produzir resultados mais homogêneos, incluindo a territorialização da Agenda dos ODS e sua aderência às temáticas regionais.



4.3. Baixo Nível de Interação Externa

Se dos trabalhos foi possível concluir que falta uma cultura de articulação interna nos entes estatais brasileiros, no ambiente externo a interação desses entes com a sociedade e seus atores interessados na política pública também não é positiva.

Resultados da pesquisa apontam para uma muito baixa participação da sociedade, raramente ou nunca havendo interação do servidor com instâncias participativas (67%), bem como com organizações da sociedade civil (57%).

Outro dado importante é que nas decisões envolvendo políticas públicas pouco se levam em consideração as opiniões de outros atores no processo. A partir de respostas dos servidores, 77,4% responderam que não se deve decidir levando em consideração pontos de vista de grupos de influência na política pública, sejam movimentos sociais, organizações da sociedade civil – OSCs –, sindicatos, universidades, a mídia ou outros entes representativos.

Não se pode olvidar que resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas, bem como as experiências ou opiniões de beneficiários das políticas públicas são as fontes de informação que, além de emprestar legitimidade às decisões, contribuem para a elevação dos níveis de qualidade das entregas oferecidas pelo poder público.



Fonte: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/analise-pesquisa-negocio-empresa-7173026/>

E a interação é insuficiente não apenas com a sociedade civil e seus representantes, mas da mesma forma em relação aos poderes Legislativo e Judiciário. O Executivo se ressentido do fortalecimento e aprimoramento das políticas públicas a partir de ações legislativas e de contribuições que as decisões judiciais possam oferecer para aumentar a eficácia das políticas públicas.

Já em relação aos Tribunais de Contas, segundo os resultados das pesquisas, a sua contribuição é melhor percebida pelos agentes executores das políticas públicas, que recebem os apontamentos a partir de auditorias e recomendações como uma obrigação a ser cumprida e reconhecem essa participação como um auxílio, uma colaboração na busca por soluções em direção ao aprimoramento das ações governamentais.

A título ilustrativo, buscando identificar como se dão tais contribuições, em 2016 o TCU programou 142 ações de monitoramento e avaliação de programas do governo federal para verificar a contribuição de programas governamentais para os ODS. O processo de avaliação foi realizado por meio de auditorias que analisaram a preparação do governo em seus diferentes níveis, para implementar e monitorar os ODS, também entendido como a “avaliação do nível de governança pública”.

Como resultado dessas múltiplas avaliações, o TCU produziu acórdãos e relatórios direcionados aos ODS e às carências de governança pública apresentadas pelas instituições avaliadas para implementação da Agenda 2030 (TCU, 2016,17).

Já o TCESP também avalia a existência de práticas de adoção de ODS junto às políticas públicas nos municípios paulistas, bem como a qualidade de tais medidas. Isso ocorre por meio tanto de suas fiscalizações ordinárias quanto das chamadas fiscalizações ordenadas.

As fiscalizações ordinárias são realizadas em periodicidade decorrente de uma matriz de riscos aplicada aos seus órgãos jurisdicionados, as quais resultam na elaboração de relatórios de fiscalização e posterior emissão de pareceres pela aprovação ou não das contas, os quais invariavelmente abarcam a emissão de recomendações que contêm o aperfeiçoamento de políticas públicas em suas insuficiências.

Já fiscalizações ordenadas, que são ações temáticas, buscam levantar informações voltadas aos resultados das ações públicas. A partir delas, também os gestores são instados a providenciar adequações direcionadas ao aprimoramento da oferta de programas e ações componentes de diferentes políticas públicas.



Além disso, com a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, em 2017 foi criado o Observatório do Futuro³, meio pelo qual o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo auxilia as Prefeituras e o Governo do Estado sob sua jurisdição a implementar a Agenda 2030, acompanhando e monitorando como evoluem os processos, inclusive com a disponibilização de uma cartilha⁴ a respeito.

Enfim, tanto no âmbito interno quanto em relação ao ambiente externo (excetuada a atuação dos Tribunais de Contas), o que se percebe a partir dos trabalhos realizados é um baixo nível de interlocução do poder público. Se essa questão for bem tratada, com os devidos investimentos e adoção de uma cultura mais colaborativa e participativa, certamente se desdobrará em evidentes benefícios para os resultados das ações, elevando, conseqüentemente, a integração das políticas públicas com um desenvolvimento sustentável e duradouro.

4.4. Falta de Recursos Financeiros

Os pequenos municípios, justamente a esmagadora maioria dos municípios brasileiros, não dispõem de uma suficiente autonomia financeira. Assim, ressentindo-se de independência econômica, e sendo dependentes de repasses financeiros dos entes estaduais e federais, acabam indicando este aspecto como mais uma complexidade a dificultar a adoção dos ODS.

Aliado a esse aspecto, novamente aparece o fator desinformação. Desconhecem-se os incentivos destinados a ações relacionadas à sustentabilidade, assim ignorando a existência de oportunidades de financiamento público e privado, no âmbito nacional e também internacional, que podem ser obtidos a partir da adoção de objetivos comuns à agenda global.

Aqui se evidenciam mais uma vez os desdobramentos da falta de informações relacionadas à Agenda 2030, insuficiência que se reflete no envolvimento e participação de grande parte dos municípios brasileiros e aponta para a premente necessidade de divulgação dos seus termos.

4.5. Insuficiência de Recursos Estruturais

O contexto de estrutura tecnológica disponível é outro fator apontado como necessário e insuficiente por grande parte dos municípios, especialmente no que se relaciona à tecnologia da informação, envolvendo investimentos em hardwares e softwares que propiciem a formação

3 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio>. Acesso em 17 mar 2023.

4 Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/CartilhaTCESPObservatorio_2018.pdf Acesso em 17 mar 2023.

de banco de dados das políticas públicas, instrumento facilitador de análises por meio de dados e evidências a fim de subsidiar as tomadas de decisões acerca dos rumos das políticas públicas e o diagnóstico sobre problemas.

A utilização da inteligência artificial, associada a uma qualificada gestão dos bancos de dados, a partir da qual se podem produzir indicadores agregados e confiáveis que possam facilitar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, reveste-se de um enorme avanço, um investimento com retorno certo e garantido em favor dos resultados das ações públicas e alinhado aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

4.6. Definição de Índices, Metas e Indicadores de Desempenho Mensuráveis

Tratando sobre os embaraços e impasses enfrentados para o acolhimento dos ODS na formulação, planejamento e implementação de políticas públicas pelos municípios brasileiros, já foi destacada a cultura prevalente nos órgãos estatais, especialmente no nível municipal, de um baixíssimo ou quase inexistente aproveitamento de dados e informações estatísticas no processo de tomada de decisões dos gestores públicos.

Some-se a essa conduta mais um desafio, que é a necessidade de aprimoramento no desenvolvimento de dados e de estatísticas que permitam tomadas de decisões em políticas públicas, bem como melhorias nos sistemas de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2017).

A ausência de informações sistematizadas dificulta sobremaneira ou mesmo inviabiliza a mensuração e acompanhamento sobre como as políticas públicas estão contribuindo para a Agenda 2030, isso porque os compromissos definidos pela ONU se traduzem em metas e indicadores monitoráveis, tornando imprescindível a definição de indicadores de gestão a viabilizar o seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Entre nós a lentidão na geração de indicadores é bastante evidente, embora, nos últimos tempos, estejamos experimentando uma evolução nesta matéria, muito devido à participação e contribuição de inúmeros institutos, órgãos e instituições, tanto públicos como privados, numa imensa gama e variedade de aferições, como podemos ilustrar a seguir.

Especificamente na área da saúde, podemos citar indicadores envolvendo a mortalidade infantil, baixo peso ao nascer, índices de cobertura vacinal, números de unidades de saúde por



habitantes, população atendida por equipes de saúde da família, índice de gravidez na adolescência, entre tantos outros.

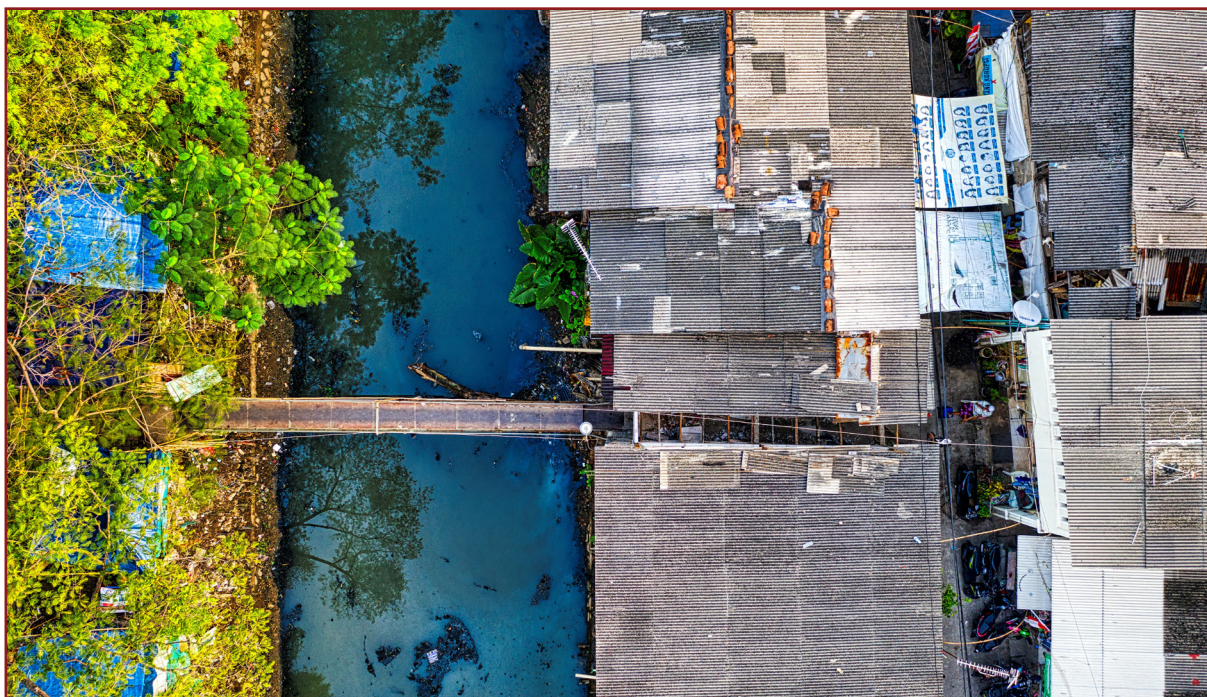
Na educação poderiam ser considerados o IDEB anos finais e anos iniciais, o acesso à internet nas escolas de ensino fundamental, o nível de acessibilidade nas escolas, o índice de professores com formação em nível superior, analfabetismo na população com 15 anos ou mais, entre outros.

No campo sanitário, são exemplos a apuração da população atendida com serviço de água, o índice de coleta e tratamento de esgoto, o número de domicílios com acesso à energia elétrica.

O nível de investimento público em infraestrutura por habitante, o número de domicílios em favelas, população atendida pela coleta seletiva, taxas de feminicídio, número de mortes no trânsito, grau de transparência nas informações, nível de estruturação da política de controle interno e combate à corrupção, são mais exemplos entre tantas outras possibilidades.

Dessa extensa sucessão de exemplos, variedade de temas e diversidade de fontes de consulta, percebe-se a dificuldade da construção de um índice de desenvolvimento sustentável, especialmente no nível municipal, dadas as peculiaridades e multidiversidade que o caracterizam.

De qualquer forma, ainda que esparsos e muito diversificados, a utilização desses indicadores na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas é absolutamente imprescindível.



Fonte: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/fotografia-aerea-aerofotografia-lotado-cheio-5368117/>

5. PROPOSTAS DE AÇÕES INDISPENSÁVEIS

A partir do reconhecimento das deficiências que envolvem a incorporação dos ODS na construção das políticas públicas pelos municípios brasileiros, passamos a traçar uma exortação à adoção de algumas condutas, medidas que possam colaborar para uma evolução no processo de elaboração das políticas públicas, agregando os paradigmas traçados pela Agenda 2030 como um referencial e que, a partir dos ODS, possamos revisar os instrumentos de planejamento e monitoramento das ações públicas.

Segue uma proposta de intervenções necessárias ao avanço e consonância neste processo de construção e alinhamento de indissociáveis práticas sustentáveis.

5.1- Adoção de um processo de **DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES ACERCA DO QUE DO QUE É A AGENDA 2030**, de quais são seus objetivos e metodologias propostas, bem como a importância de um posicionamento alinhado por parte de toda a sociedade, atuando em parceria e colaboração com os entes governamentais. Esta preocupação em melhor comunicar e orientar deve ser direcionada tanto internamente, para os agentes públicos envolvidos, como externamente, para a sociedade e seus grupos de interesse, a fim de que haja envolvimento interno e sejam despertadas parcerias e maiores participações externas.

5.2 - **DENVOLVIMENTO, SENSIBILIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE GESTORES E SERVIDORES PÚBLICOS** ligados à definição, elaboração, planejamento e implementação de políticas públicas, a partir do engajamento das lideranças dos agentes públicos e da disseminação da ideia de se tratar de uma conduta necessária que associa objetivos globais às necessidades locais. No caso específico do nível municipal, a participação ativa dos prefeitos é fator chave para o sucesso da empreitada.

Como esta atuação conjugada não é uma conduta usual na nossa cultura de gestão, torna-se necessário, além do envolvimento dos gestores, um processo de sensibilização dos servidores relacionados com a implementação das políticas públicas, bem como a sua capacitação, instrumentalizando-os a atuar com foco em atender à proposta dos ODS, inserindo esses objetivos no desenvolvimento de soluções sustentáveis para os problemas de cada comunidade.

5.3 - **AS PARCERIAS COM AGENTES E ENTIDADES NÃO ESTATAIS** são outra medida recomendada, devendo-se voltar a uma visão holística de tudo o que envolve a formulação de políticas públicas, contando com a colaboração de todos os atores interessados nos seus resultados, especialmente os seus beneficiários. Esta cooperação deve ser levada adiante desde a fase de definição de prioridades, formulação e planejamento das políticas públicas, até



sua implementação, monitoramento e avaliação, estendendo-se por todo o caminho, do início ao fim do processo, de forma dinâmica e corresponsável.

5.4 - E em se tratando de parcerias, a **INFLUÊNCIA DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS** talvez tenha sido uma das menções mais frequentes dentre aquelas citadas pelos agentes públicos ouvidos nas pesquisas realizadas sobre o assunto. As citações tratam de como as recomendações e determinações desses órgãos têm sido um importante referencial em busca de uma evolução e melhoria nos padrões das práticas adotadas.

Se outros entes têm sido até aqui pouco participativos, os órgãos de controle, mais especificamente os Tribunais de Contas, que de fato atuam com efetividade na sua ação, considerando resultados e não apenas aspectos formais e procedimentais, acabam por contribuir categoricamente com a efetividade das entregas do poder público e isto é um resultado auspicioso, uma relação de respeito e parceria que deve ser estendida também a outros atores externos, atualmente distantes e pouco colaborativos com o processo de aproximação dos ODS e com as políticas públicas municipais.

5.5 - A PRODUÇÃO E UTILIZAÇÃO DE ÍNDICES E INDICADORES DE DESEMPENHO é uma fragilidade que envolve toda a cultura de administração brasileira, não apenas na esfera pública, mas em todas as instâncias.

A subutilização de dados e informações sistematizadas e confiáveis como subsídio à tomada de decisão por gestores é um aspecto que deve ser superado e talvez essa seja uma contribuição que a adoção das metodologias e procedimentos indicados pela Agenda 2030 traga para alavancar a qualidade da gestão pública no Brasil.

Uma boa prática nesse caminho trata-se da criação de indicadores pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP –, iniciados em 2015 e voltados a avaliar o resultado das políticas públicas e o impacto de tais iniciativas na vida dos cidadãos. **IEG-M** (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e **IEG-E** (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) são utilizados a medir a eficiência das gestões nos dois níveis e em seus mais diversos panoramas e áreas de ação, sendo muito convergentes com os ODS, cuja estreita afinidade fez com que tais indicadores sejam utilizados oficialmente pela ONU para monitoramento da evolução da Agenda 2030 no Estado de São Paulo⁵.

A utilização de índices pode ser tratada como uma bússola a guiar os protagonistas das decisões a escolhas mais adequadas e com maiores chances de alcançar resultados positivos. Tratamos aqui de uma evolução, um aprimoramento na utilização de ferramentas mais adequadas que possam proporcionar maior eficiência, eficácia e efetividade nas decisões e resultados auferidos.

5 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/indicadores>. Acesso em 17 mar 2023.

5.6 - Finalmente, como última medida proposta a partir dos resultados das pesquisas, sua análise e cotejo com outros dados e informações envolvendo o tema, é a necessidade de uma **EVOLUÇÃO NA GESTÃO ESTRATÉGICA DOS ENTES PÚBLICOS NACIONAIS**, especialmente os municipais.

Aqui se vê que a introdução dos ODS, da Agenda 2030, dentre os objetivos lançados no planejamento das ações públicas dos municípios brasileiros pode representar uma oportunidade para a redefinição do modelo de desenvolvimento do Estado Brasileiro. A adesão à Agenda 2030 proporcionaria uma melhor organização dos processos e instrumentos públicos em vistas a uma orientação comum e partilhada da ação dos nossos municípios, atuando em integração com os diferentes níveis do sistema federativo brasileiro e também entre Estado e sociedade, que passariam a se integrar e compartilhar, com transparência e participação social, todo o processo de construção das políticas públicas.

A adesão aos paradigmas oferecidos pela Agenda 2030 pode ir ainda além, como uma consistente contribuição para superar as deficiências dos processos de gestão estratégica, especialmente o planejamento e monitoramento.

Este conjunto de medidas demonstra o quão pode ser útil e produtiva a adesão à Agenda 2030 por parte dos nossos municípios, especialmente buscando lançar mão dos instrumentos necessários à adoção das métricas, objetivos e metas estabelecidas nesta pauta, ao que se podem acrescentar as indiscutíveis vantagens de se alcançarem níveis de excelência no desenvolvimento sustentável, equilibrado e extensivo a todos.

6. PRÁTICAS CORRENTES

Não se pode olvidar que, dada as semelhanças entre o que estabelecem os ODS e as necessidades sociais, muita coisa já existe de concreto sendo realizada pelos municípios e demais entes governamentais.

A grande questão que nesses casos se coloca é que muitas vezes, especialmente por desconhecimento, tais ações não são consideradas numa abordagem ampla, num contexto de integração, abrangência e integralidade que caracterizam as ações sustentáveis trazidas pela Agenda 2030.

Isto demonstra que tais processos precisam ser revistos e adaptados, possivelmente até mesmo aprimorados a partir das novas premissas.



Para não deixar de destacar o que pode ser inserido neste escopo, relacionamos algumas ações comumente implementadas pelo setor público e que podem e devem se inserir numa sistemática integradora e alinhada aos ODS, a seguir indicadas: implantação de hortas comunitárias; abrigo para crianças, jovens, adolescentes e adultos em situação de rua; Ronda “Maria da Penha”; projetos de arborização urbana, implantação de coleta seletiva de resíduos; acessibilidade e adequação de calçadas; centro de educação ambiental, entre tantos outros nas mais diferentes áreas, que possam deixar de ser pensados e implementados isoladamente e sejam tratados num contexto mais abrangente, integrado e agrupado, passando a gerar benefícios coletivamente, proporcionando resultados em escala.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de tudo o que até aqui foi exposto, restam evidentes as inúmeras vantagens da adesão à Agenda 2030 e seus ODS; não há dúvidas dos inúmeros benefícios e proveitos que tal integração traz consigo para um país como o Brasil, carente de estrutura e gestão mais qualificadas em sua atuação governamental, sendo uma nação que ocupa a sétima posição como país mais desigual do mundo⁶, refletindo que indubitavelmente existe um forte desequilíbrio entre os aspectos econômicos e sociais em nossa sociedade.

Tudo isso demonstra a premente necessidade da promoção de avanços na atuação dos seus governos, especialmente no nível municipal, a principal praça de oferta dos serviços públicos, onde efetivamente as pessoas experimentam a qualidade das entregas que lhe são oferecidas pelo Estado. E que, com tais avanços, reunidos e integrados numa escala ampliada e consistente, o Estado possa gerar sinergia e ganhos em escala, a fim de cumprir sua missão de reduzir as desigualdades sociais e melhor atender a sociedade em suas necessidades e carências.

6 Segundo relatório divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, no final de 2019, disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019ptpdf.pdf>. Acesso em 11 mar 2023.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. **Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: SEGOV, Min. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.secretariadegoverno.gov.br/snasdokumentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf. Acesso em 12 mar 2023.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando; KOGA, Natália; VIANA, Rafael. **DESAFIOS E CONDICIONANTES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA ODS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**. Cadernos ENAP, 57. Brasília, 2018. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3411/1/Caderno_ODS_57.pdf. Acesso em 10 mar 2023.

FIOCRUZ. **Desafios do G100 para adoção da agenda 2030 na administração pública federal brasileira**. Brasília: Enap, 2018. 64 p.: il. – (Cadernos Enap, 57). Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-v2.pdf>. Acesso em 09 mar 2023.

GALLO, E.; SETTI, A. F. F. **Território, intersectorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. *Ciênc. Saúde coletiva*. v. 19, n. 11, p. 4383-4396. 2014.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Howlett, M.; Saguin, K. **Policy capacity for policy integration: Implications for the Sustainable Development Goals**. Lee Kuan Yew School of Public Policy Working Paper Series, n. 65, p. 0–21, 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria Prática**. São Paulo, Editora Atlas, 2010.

MARQUES, A. C. S. **As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública**. In: ____ (org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**, p. 13-28. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Sustainable Development Goals: Sustainable Development Knowledge Platform**. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals> Acesso em 27 fev 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development**. Resolution adopted by the General Assembly. 2015b.



PNUD (2019). Relatório de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019ptpdf.pdf>, 2019. Acesso em 17 mar 2023.

RODRIGUES, J. M. **Análise da qualidade da informação, potencialidades e limitações do indicador de mortalidade prematura por doenças crônicas não transmissíveis e sua utilização nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Dissertação Programa de Informação e Comunicação em Saúde (Icict) grau de Mestre em Ciência (Ppgics). Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

TCE. **Observatório do Futuro**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio>. Acesso em 15 mar 2023.

TCE. **Observatório do Futuro**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/indicadores>. Acesso em 15 mar 2023.

TCE. **Fiscalizações Ordenadas**. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em 16 mar 2023.

TCU. **Relatório de auditoria na preparação do governo brasileiro para implementação dos ODS**: TC: 028.938/2016- 0. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015F160B0E61349D>, 2016. Acesso em 09 mar 2023.

TCU. **Relatório de auditoria. preparação dos sistemas de monitoramento do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) 1, 2 e 5**. recomendações. Acórdão 298-2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=582052>, 2017a. Acesso em 09 mar 2023.

TCU. **Relatório de auditoria. preparação dos sistemas de monitoramento do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) 1, 2 e 5**. recomendações. Acórdão 1968-2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-piloto-na-preparacao-do-governo-federal-brasileiro-para-implementar-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel.htm>, 2017b. Acesso em 09 mar 2023.