

Caminhos para a gestão pública inovadora



Análise das convergências entre políticas públicas para a sustentabilidade em governos subnacionais

CRÉDITOS

Autor: Guilherme B. Checco

Coordenação executiva: Juliana C. Cibim

Revisão de texto: Daniela Ades e Juliana Cibim

Projeto Gráfico: Daniela Ades e Tamara Mekhitarian

Instituto Democracia e Sustentabilidade-IDS.

Caminhos para a gestão pública inovadora: Análise das convergências entre políticas públicas para a sustentabilidade em governos subnacionais. Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). São Paulo, SP. 2016. 9 p.

INTRODUÇÃO

O que caracteriza uma gestão pública inovadora? Com o objetivo de buscar elementos para responder essa questão, o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) apresenta na publicação “Caminhos para a gestão pública inovadora” cinco características convergentes de três diferentes experiências no Brasil. Elas foram identificadas a partir dos encontros do ciclo de debates “Desafios da Gestão Pública Inovadora e Qualificada”, realizada em parceria com a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), no segundo semestre de 2015. A sistematização e análise das iniciativas tem como finalidade contribuir positivamente ao estabelecer respostas à pergunta enunciada.

A Plataforma Brasil Democrático e Sustentável (2014) – Plataforma IDS, lançada em 2014, coloca a “Gestão Pública Inovadora e Qualificada” como uma das 15 Propostas de Prioridade Máxima para uma agenda positiva para o Brasil. O documento aponta para a necessidade de que os gestores públicos estejam aptos e constantemente capacitados para atuar em ambientes inovadores e por uma perspectiva de planejamento, implementação e monitoramento contínuo de suas ações.

Uma vez constatada a importância de colocar essa proposta em prática, emergem questões como: Quais experiências e iniciativas brasileiras devem ser conhecidas e compreendidas desde o seu processo de criação até sua implementação? Quais são os pontos comuns e os elementos-chave dessas boas práticas na gestão pública que poderiam ser exemplo para outros gestores?

A partir do levantamento e seleção de políticas e práticas inovadoras na gestão brasileira, foram convidados para o primeiro ciclo da iniciativa: o Governador do Pará, **Simão Jatene**, o Secretário Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco, **Sérgio Xavier**, e o Secretário Municipal de Meio Ambiente de Extrema (MG), **Paulo Henrique Pereira**.

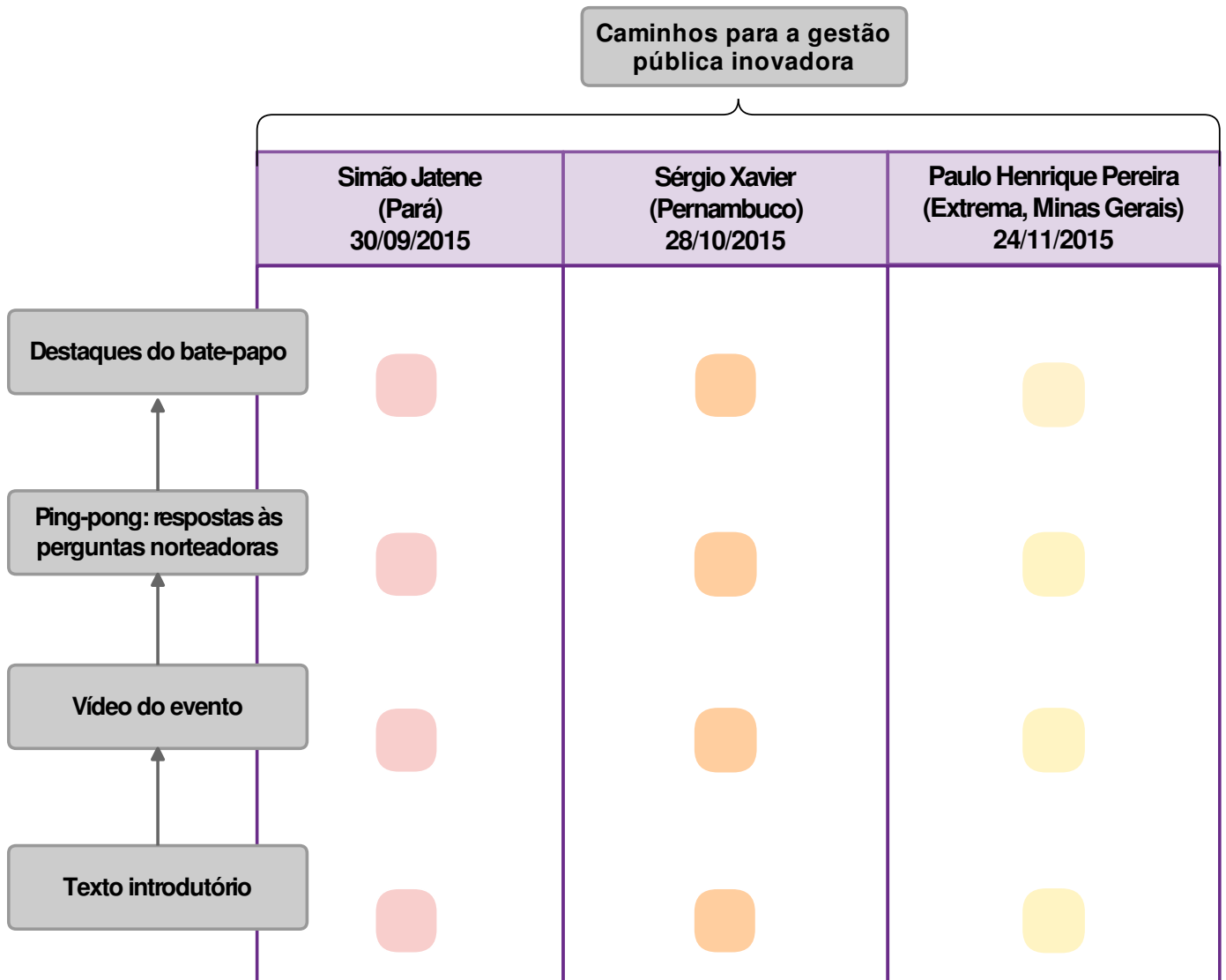
Desta forma, a publicação “Caminhos para a gestão pública inovadora” é resultado da análise e da reflexão do conteúdo dos três eventos e apresenta as convergências verificadas entre as diferentes experiências:

ELEMENTOS-CHAVE PARA A GESTÃO PÚBLICA INOVADORA E QUALIFICADA

- Planejamento de longo prazo e definição clara do objetivo da ação
- Definição de estratégias de comunicação e de interação com a sociedade
- Atuação de governos subnacionais como protagonistas na agenda da sustentabilidade
- Ter liderança e boa articulação com diversos atores e consolidar parcerias técnicas
- Criar e viabilizar incentivos econômicos e ferramentas para construção de modelo de desenvolvimento sustentável

FLUXOGRAMA

A publicação “**Caminhos para a gestão pública inovadora: Análise das convergências entre políticas públicas para a sustentabilidade em governos subnacionais**” representa o resultado final do processo abaixo apresentado. A seguir, a matriz apresenta de forma interativa o processo de elaboração dessa iniciativa. A partir desse fluxograma é possível navegar por todos os tipos de conteúdos multimídia como fichas, documentos “ping-pong” e vídeos. Clique sobre os botões para acessar os documentos completos.



Acesse a metodologia completa dos conteúdos da publicação

CAMINHOS PARA A GESTÃO PÚBLICA INOVADORA

1) Planejamento de longo prazo e definição clara do objetivo da ação

Experiências inovadoras na gestão pública são desenvolvidas por uma perspectiva de planejamento de longo prazo com metas claras, mesmo que, normalmente, as ações mais tangíveis e de curto prazo chamem mais atenção da opinião pública.

O que os gestores demonstraram durante os debates é que os principais programas postos em prática por eles funcionam como métodos para alcançar um objetivo maior (e compartilhado entre os três gestores): o desenvolvimento sustentável.

Portanto, as políticas e programas de sucesso fazem parte de um planejamento estratégico de longo prazo, o qual conta com um objetivo claramente definido e que para alcançá-lo são necessárias uma série de desafios a serem superados. Esse objetivo tem de ser compartilhado com a sociedade toda, uma vez que seu horizonte temporal é maior do que o período do mandato de um determinado grupo político.

As experiências apresentadas já representam políticas em curso, algumas com acúmulos já bastante consolidados.

O que os convidados falaram:

“O que está em xeque não é a questão do desmatamento. Para nós, ele é o pressuposto, é o pré-requisito. Não desmatar para um outro padrão de sociedade, para um outro padrão de desenvolvimento.” **Simão Jatene**

“Em Pernambuco, a gente resolveu colocar como referências as vulnerabilidades e vocações, quais são grandes vulnerabilidades ambientais de Pernambuco para que a gente trabalhe em cima disso? Assim saímos do reativo para o propositivo.” **Sérgio Xavier**

“Eu não acredito num programa ou projeto de pagamento por serviços ambientais. O Pagamento por Serviços Ambientais é um instrumento pra você alcançar um objetivo maior (...) que no caso é a restauração florestal nas áreas prioritárias do município.” **Paulo Henrique Pereira**

Referências

“Primeiro parque híbrido de energia renovável do Brasil”. Setembro de 2015: <http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2015/09/primeiro-parque-hibrido-de-energia-renovavel-do-pais-e-inaugurado-em-pe.html>

Definição de Pagamentos por Serviços Ambientais: <http://uc.socioambiental.org/sustentabilidade-financeira/pagamento-por-servi%C3%A7os-ambientais>

Todas estão diretamente vinculadas a uma visão estratégica de longo prazo.

Experiências compartilhadas

- *Unidades de Conservação (UCs) e combate ao desmatamento: criação de quase 15 milhões de hectares de UCs estaduais em 2006 no Pará;*

- *Cadastro Ambiental Rural (CAR): obrigação colocada no Código Florestal (2012) com prazos estipulados. O Programa Municípios Verdes tem como um de seus instrumentos a implantação do CAR, e já teve êxito em quase 70% das propriedades rurais do Estado do Pará;*

- *Pagamento por serviços ambientais (PSA): um dos instrumentos centrais do Projeto Conservador das Águas de Extrema;*

- *Política energética sustentável em PE: diminuição das emissões de gases de efeito estufa aliada a desenvolvimento local. Estudo territorial para indicar quais as regiões mais adequadas para instalação dos equipamentos*

2) Definição de estratégias de comunicação e de interação com a sociedade

Os casos analisados compartilham de estratégias de comunicação e interação direta com a sociedade para aumentar a efetividade das políticas.

As experiências compartilhadas no âmbito desse trabalho acontecem em ambientes muito diferentes: O estado do Pará conta com mais de 8 milhões de habitantes distribuídos num território de cerca 1,2 milhão de km²; Pernambuco por sua vez tem mais de 9 milhões de habitantes num território comparativamente bem menor, com 98 mil km²; enquanto que o município de Extrema tem quase 29 mil habitantes numa área de pouco mais de 244 km² (IBGE).

Ao estimular a participação e aproximação de diversos atores, as iniciativas postas em prática recebem maior aceitação e engajamento dos atores locais.

Experiências compartilhadas

- *Rádio para comunicação com regiões mais afastadas:* dada a grandeza do território paraense, muitos locais não têm acesso a veículos de comunicação como internet e televisão. Assim, o Programa Municípios Verdes (PMV) utiliza o rádio para que informações importantes alcancem essa população;

O que os convidados falaram:

"[A respeito da] compreensão da construção coletiva, a linguagem e as formas de expressão tomam os formatos mais distintos possíveis. O que precisa ser genuíno é a crença de que você tem o que dizer, mas tem o que ouvir. Para mim essa talvez é a coisa mais desafiadora, porque não raramente nós somos muito arrogantes, a gente acha que esse homem simples tem muito pouco a nos dizer e que a gente tem tudo à ensinar-los." **Simão Jatene**

"Esse trabalho de convencer o agricultor era isso: 'Eu fui criado para tirar floresta e colocar lavoura e pastagem. Agora você está falando que você vai tirar o meu pasto e vai colocar a floresta no lugar e eu vou receber por isso?' Foi difícil convencer o agricultor a fazer isso 10 anos atrás" **Paulo Henrique Pereira**

Referências

Peça publicitária em rádio da Campanha "Produzir sem Desmatar. Comece a olhar pra isso como um bom negócio": http://municipiosverdes.com.br/biblioteca_categorias/categoria/audios

Projeto Relix: <http://www.projetoelix.com.br/>

3) Atuação de governos subnacionais como protagonistas na agenda da sustentabilidade

A maior proximidade com o território e sua população permite aos governos subnacionais um processo de construção de políticas envolvendo mais diretamente os diferentes atores o que, conseqüentemente, aumenta as chances de desenvolver uma ação mais assertiva para resolver determinada situação.

Os desafios colocados pelo ideal da sustentabilidade são de tamanha grandeza que as pesquisas científicas e a própria realidade da política demonstram a necessidade de uma descentralização das tomadas de decisão e incremento dos processos participativos. Na prática, vemos articulações transnacionais de governos subnacionais, como o C40, movimentos que se aproximam do que a cientista política Elinor Ostrom (2009) identificou de “governança policêntrica”. Ou seja, os governos subnacionais têm de representar importantes aliados na agenda da sustentabilidade, juntamente com os governos nacionais e suas articulações no sistema internacional.

As três experiências compartilhadas neste trabalho são de governos estaduais e municipais. A federação brasileira garante-lhes competência institucional para incidir em políticas públicas centrais para a agenda da sustentabilidade.

Experiências compartilhadas

[Programa Municípios Verdes \(PMV\) – Pará](#): exemplo de integração entre governo estadual e governos municipais; política pública que nasce a partir de uma boa experiência no município de Paragominas e a partir

O que os convidados falaram:

“A gente não terá êxito na construção do desenvolvimento sustentável sem uma forte participação dos governos subnacionais.” **Simão Jatene**

“A grande vantagem de estar no [âmbito do] município é porque a gente consegue fazer as coisas acontecerem. Tanto do ponto de vista legal, da execução, do monitoramento, do acompanhamento. Quando tem vontade de fazer é possível fazer muita coisa.” **Paulo Henrique Pereira**

Referências

“Compartilhamento de carros elétricos começa a funcionar no Recife”. Setembro de 2009: <http://g1.globo.com/peernambuco/noticia/2015/09/compartilhamento-de-carros-eletricos-comeca-funcionar-no-recife.html>

OSTROM, Elinor. *A polycentric approach for coping with climate change*. Outubro de 2009: <https://core.ac.uk/download/files/153/6305219.pdf>

disso o governo estadual articulou-se para ampliá-la a todo estado;

- *Fórum de Governadores da Amazônia*: espaço que articula as ações em diferentes agendas políticas e estratégicas da região. Em 2014 foi assinada a Declaração de Rio Branco, na qual é estabelecido o compromisso de reduzir o desmatamento em 80% até 2020;

- [Governor’s Climate and Forest Task Force](#): articulação transnacional de governos subnacionais com o objetivo de reduzir as emissões de GEEs provenientes de alterações de uso do solo e desmatamento;

- *Plano Noronha Carbono-Neutro*: objetivo de transformar o arquipélago Fernando de Noronha no primeiro território brasileiro a compensar completamente suas emissões de GEEs;

- *Primeiro sistema de compartilhamento de veículos elétricos do Brasil em Recife*;

- [Projeto Conservador das Águas de Extrema \(Minas Gerais\)](#): iniciativa gerida pelo município que reúne diferentes atores, da gestão pública, dos produtores rurais, das atividades industriais e da sociedade em geral. Atualmente, há uma articulação entre os municípios da região para compartilhar os pontos positivos dessa experiência;

- *Licenciamento ambiental municipal*: planejamento para municipalizar todo licenciamento ambiental em Extrema, inserindo condicionantes relacionadas à agenda climática.

4) Ter liderança e boa articulação com diversos atores e consolidar parcerias técnicas

Nas experiências e práticas compartilhadas durante os debates, foi possível notar a liderança e envolvimento direto dos gestores nas iniciativas destacadas. Percebe-se que essas lideranças se sustentam por meio de articulações com outras experiências com o objetivo de absorver e dividir aprendizagens e igualmente por meio de parcerias técnicas que agregam um conhecimento importante para qualificar as políticas.

As articulações e parcerias são desenvolvidas com organizações de todos os tipos, públicas, privadas, não-governamental, universidades, nacionais e internacionais.

Experiências compartilhadas

- *Governor's Climate & Forest Task Force*: articulação transnacional de governos subnacionais com o objetivo de reduzir as emissões de GEEs provenientes de alterações de uso do solo e desmatamento;

- *Pernambuco Tridimensional*: contratação de empresa especializada para fazer o levantamento do relevo e imagens de alta resolução do território. A partir desse trabalho foi possível identificar melhor as vulnerabilidades e potencialidades de Pernambuco;

- *Programa Semiárido energético de Pernambuco*: dada a similaridade das condições climáticas, Pernambuco está compartilhando as aprendizagens desse programa com países africanos;

- *The Nature Conservancy (TNC)*: atuação em parceria em vários locais. Especificamente no Projeto Conservador das Águas de Extrema, a TNC compõe a iniciativa de reconhecimento dos proprietários rurais como “guardiões de carbono”;

- *Esalq/USP*: capacitação técnica dos agentes da Secretaria de Meio Ambiente de Extrema.

O que os convidados falaram:

“A gente tem um comitê gestor [do Programa Municípios Verdes] com 25 instituições. Estamos já na 18ª reunião. Eu acho que uma característica marcante é que ela envolve os vários atores no palco da sustentabilidade do Pará: fazem parte ISA, Imazon, TNC, IEB, IPAM, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Federação da Agricultura e Pecuária, Sindicato de Produtores Rurais e vários órgãos públicos.” **Justiniano Netto, Secretário Extraordinário do Programa Municípios Verdes**

“Lá em Pernambuco, o Sindaúcar [Sindicato da Indústria do Açúcar e do Ácool] participa do projeto [Noronha Carbono-Neutro], esse setor está numa dificuldade imensa, não só lá, mas no Brasil inteiro, isso pode ser uma grande solução sustentável.” **Sérgio Xavier**

“Fomos aprendendo com os parceiros, agregando novos conhecimentos, as universidades foram se aproximando e acompanham e monitoram o trabalho” **Paulo Henrique Pereira**

5) Criar e viabilizar incentivos econômicos e ferramentas para construção de modelo de desenvolvimento sustentável

Os avanços do desenvolvimento sustentável, em contrapartida a economias extrativistas predatórias, exige dar respostas a situações como: atualmente a renda de determinados cidadãos está baseada na degradação; se as práticas degradantes não são mais permitidas, como é que o Estado induziria a transformação? Quais as condições que o Estado gera para incentivar essa mudança?

A quebra de um paradigma exige a existência de uma alternativa que apresente uma proposta do que é e como deve funcionar o novo paradigma. A história demonstra que a quebra de um paradigma é um processo longo e que necessita de um conjunto de ações que possibilitem superar o modelo vigente. As iniciativas compartilhadas nesse trabalho trazem alguns exemplos de caminhos para estabelecer a sustentabilidade como princípio norteador para o desenvolvimento.

Experiências compartilhadas

- *ICMS Verde*: no âmbito do Programa Municípios Verdes (PMV), o estado do Pará repassa o ICMS aos municípios a partir de verificação de variáveis sustentáveis, tais como percentual de CAR no município, redução de desmatamento e área protegida;
- *Cadastro Ambiental Rural (CAR)*: O Código Florestal (2012) estipula a obrigatoriedade das propriedades rurais fazerem o CAR. O setor financeiro está atrelado nesse processo de forma a ficar impedido de conceder crédito aos produtos rurais que não tiverem

O que os convidados falaram:

“Se você não tiver algum tipo de mecanismo de substituição da economia ou de indução de uma nova economia menos agressiva ao meio ambiente você segura o desmatamento somente por um tempo.” **Simão Jatene**

“Como a gestão pública, as políticas públicas definem os rumos da economia, ou deveriam definir, então nós temos uma necessidade urgente de gestões públicas inovadoras para poder resolver essa questão. (...) sem políticas públicas não há inovação de grande impacto.” **Sérgio Xavier**

Referências

Para acompanhamento do PL 230/2015 do Estado de Pernambuco: <http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=8CDFAB1271AD15A103257E5100745A86>

o CAR até 2017. A implantação do CAR está no centro da atuação do PMV do Pará, estado que já alcançou quase 70% da áreas rurais;

- *Licenciamento ambiental para projetos de energia renovável*: a partir do programa “Pernambuco tridimensional” foi possível ter conhecimento detalhado das potencialidades dos diferentes locais do território do estado. Uma das utilidades do material resultante desse levantamento é orientar a iniciativa privada para quais locais ela deve direcionar determinados investimentos. Isso está acontecendo no caso das instalações de plantas de geração de energia eólica e solar. Isso possibilita a gestão pública se antecipar a iniciativa privada e como contrapartida positiva aos investimentos, o processo de licenciamento ambiental é mais ágil;

- *Pagamentos por serviços ambientais (PSA)*: uma das principais ferramentas do Projeto Conservador das Águas do município de Extrema é o PSA, a partir do qual os produtores rurais recebem valores financeiros pela preservação ambiental de suas propriedades. Atualmente (2016), o valor anual está em R\$ 262 por hectare. Em Pernambuco, está em tramitação um Projeto de Lei (PL 230/2015) para regulamentar esse instrumento de política de conservação e desenvolvimento, e a partir da institucionalização dessa Política Estadual, já existe um montante da ordem de R\$ 5 milhões destinados ao Fundo que irá alimentar essas práticas.