



V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Eixo Território, Planejamento, Desenvolvimento e Conflito

Comparação de Resultados do Plano Plurianual de Londrina - PR e Vitória – ES no Uso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Carlos Gabriel Arpini¹
Paulo André Stein Messetti²
César Albenes de Mendonça Cruz³

Resumo. A Agenda 2030, estabelecida pela ONU em 2015, define 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas, visando transformações abrangentes, desde a erradicação da pobreza até a sustentabilidade ambiental. No Brasil, a integração desses objetivos aos Planos Plurianuais (PPA) é desigual entre as esferas de governo. O Espírito Santo destaca-se por exigir legalmente que os PPAs de seus municípios alinhe-se aos ODS. Comparando os PPAs de Londrina, Paraná, e Vitória, Espírito Santo, nota-se que Vitória incorpora os ODS de maneira mais sistemática, incluindo-os em programas e indicadores, ao contrário de Londrina, que não os associa diretamente ao seu PPA. Tal alinhamento é crucial para o desenvolvimento sustentável e a comparação de políticas públicas em nível global.

Palavras-chave: PPA; ODS; Agenda 2030; Planejamento Público; Políticas Públicas.

Abstract: The 2030 Agenda, established by the UN in 2015, outlines 17 Sustainable Development Goals (SDGs) with 169 targets, aiming for comprehensive transformations from eradicating poverty to environmental sustainability. In Brazil, the integration of these goals into Medium-Term Public Policy Plans (PPA) varies across government levels. The State of Espírito Santo stands out for legally mandating its PPA to align with the SDGs. Comparing the PPAs of Londrina, Paraná, and Vitória, Espírito Santo, it is observed that Vitória systematically incorporates the SDGs into its programs and indicators, unlike Londrina, which does not directly associate them with its PPA. Such alignment is crucial for sustainable development and the comparison of public policies at a global level.

Keywords: PPA; SDG; 2030 Agenda; Public Planning; Public Policy.

¹ Economista, Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da EMESCAM, carlos.arpini@edu.emescam.br.

² Advogado, Professor permanente e orientador do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da EMESCAM, paulo.messetti@emescam.br.

³ Filósofo, Professor permanente e orientador do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da EMESCAM, cesar.albenes@emescam.br.



1 INTRODUÇÃO

A Agenda 2030, composta de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável divididos em 169 metas, é hoje o principal pacto global objetivando a implementação de políticas universais e transformativas de amplo espectro, visando desde a erradicação da pobreza e desenvolvimento econômico até a sustentabilidade ambiental e garantias de paz, saúde e segurança mundiais.

O processo de disseminação e internalização da Agenda 2030 pelo estado brasileiro, signatário desde 2015, ocorreu de forma espaçada e intermitente e, principalmente, de forma desigual entre suas três esferas de governo.

A principal peça de planejamento de políticas públicas de médio prazo, o Plano Plurianual, tem fundamental importância no processo de definição de onde e como os recursos públicos serão aplicados.

No estado do Espírito Santo, por obrigação legal instituída pelo seu principal órgão de controle externo, o Tribunal de Contas, o Plano Plurianual deve ser alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A associação dos ODS aos Planos Plurianuais pode representar um salto qualitativo no processo de elaboração das políticas públicas quando bem implementado, possibilitando um direcionamento de esforços para análise de metas já definidas e indicadores já estabelecidos. Embora o esforço de localização e entendimento da Agenda 2030, mesmo 8 anos após sua instituição, seja um trabalho continuado, já foram lançadas bases suficientemente sólidas para seu efetivo uso.

Aqui pretende-se comparar o alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 dos Planos Plurianuais dos municípios de Londrina, Paraná e Vitória, no Espírito Santo.

Londrina, segunda cidade mais populosa do Paraná com 555.965 pessoas, possui também o segundo maior orçamento entre as cidades do estado, de 1,5 bilhão de Reais (IBGE, 2024).

Capital do Espírito Santo, Vitória possui uma população de 322.869 pessoas e o maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado e maior orçamento em 2023 de 2,2 bilhões de Reais (BORGES e VILLELA, 2023).



2 DESENVOLVIMENTO

Em 25 de setembro de 2015 a Organização das Nações Unidas, em sua 70ª Assembleia Geral, adota a resolução 70/1 com o título “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015).

No primeiro parágrafo do seu preâmbulo há, para além da definição que o documento é um plano de ação para as pessoas, o planeta e para a prosperidade, o reconhecimento que o grande desafio global é a erradicação da pobreza em todas as suas formas, em especial a extrema pobreza, condição indispensável para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Ainda em seu preâmbulo, o documento informa a amplitude de seus objetivos, que são construídos sobre os ODM visando o atingimento do que eles não conseguiram alcançar, além da busca por tornar concretos os direitos humanos. Segundo Jannuzzi (2018) a construção da Agenda só foi possível pela produção técnica e acadêmica oriunda das experiências anteriores como a Agenda 21 (ECO-92), ODM, Rio+10, Rio+20 entre outras.

A Agenda 2030 é concebida como um documento integrado e indivisível e balanceado nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Com o conceito de que “ninguém será deixado para trás”, a Agenda amplia o consenso internacional nas questões ambientais globais e fortalece processos de governança nacionais (Jannuzzi e Carlo, 2018), já que reconhece os desafios locais.

Reconhecendo o imenso desafio para o desenvolvimento sustentável, a Agenda evidencia o atual crescimento da inequidade entre países e a quantidade de pessoas ainda vivendo na pobreza e sem dignidade. Desafios que vão da falta de equidade entre gêneros até ameaças na área da saúde passando por eventos climáticos extremos. Também aponta que há grande oportunidade, já que o avanço tecnológico tem trazido desenvolvimento para regiões anteriormente menos favorecidas, assim como houve a ampliação do acesso à educação e informação (ONU, 2015).

A Agenda 2030 determina que a responsabilidade primária pelo seu acompanhamento e revisão são dos governos, em nível global, nacionais e locais embora



aponte suporte unificado por parte do sistema Nações Unidas, incluindo a menção da construção posterior de indicadores.

A nova agenda, em vigor por 15 anos a partir de janeiro de 2016, se apresenta consolidada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas, integradas e indivisíveis.

2.1 Os 17 objetivos e 169 metas

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estão apresentados no quadro abaixo e são universalmente conhecidos pela imagem posterior:

Figura 1 - Os objetivos de desenvolvimento sustentável

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Objetivo 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
Objetivo 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
Objetivo 3 - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades;
Objetivo 4 - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos;
Objetivo 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
Objetivo 6 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos;
Objetivo 7 - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos;
Objetivo 8 - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos;
Objetivo 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
Objetivo 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
Objetivo 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
Objetivo 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
Objetivo 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;



Objetivo 14 - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

Objetivo 15 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

Objetivo 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

Objetivo 17 - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável;

Fonte: ONU (2015).

2.2 Plano plurianual – formulação e implementação

Previsto na Constituição Federal no seu artigo 165, regulamentado pelo Decreto 2.829 de 1998, posteriormente revogado pelo Decreto 10.179 de 2019 como medida de pretensa simplificação administrativa, o Plano Plurianual (PPA) é a peça responsável por estabelecer as diretrizes, objetivos e metas físicas e financeiras das administrações por um período de quatro anos. Embora parte do Sistema Orçamentário Brasileiro juntamente com a Lei de Diretrizes (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), essas anuais, o PPA engloba planejamento que envolve desde recursos próprios, até captações internacionais (Ferreira Filho, 2016).

Diferente da LDO e LOA, extrapola a duração do mandato, já que tem vigência do segundo ano de uma gestão do chefe do executivo (Presidente, Governador ou Prefeito), até o final do primeiro ano do mandato seguinte respectivo (Brasil, 1988).

O PPA deve ser entendido como o instrumento de planejamento do setor público com foco em resultados concretos, mensuráveis e avaliáveis, presente em todo o ciclo de políticas públicas. Composto de Programas, que tem como objetivo a resolução de problemas identificados junto à sociedade e Ações, que tem característica de execução, com a determinação do bem ou serviço a ser entregue à sociedade em conjunto com os recursos financeiros necessários à sua execução (SEP, 2015).



2.3 Indicadores – Avaliação

Indicadores são elementos que permitem quantificar tanto o andamento quanto resultados de uma política pública (IPEA, 2018b). São a principal ferramenta para a medição do impacto positivo esperado na vida das pessoas quando da formulação de tais políticas (Zoghbi, 2016).

Com a crescente necessidade de transparência e consequente profissionalização na gestão, a definição e o acompanhamento de indicadores fazem-se cada vez mais necessários. A definição de indicadores para políticas públicas deve levar em consideração critérios de seleção como especificidade, capacidade de mensuração, possuir metas alcançáveis, serem relevantes e de medição temporalmente regulares. A sistematização da coleta e processamento de medições de indicadores deve ser feita de forma contínua e qualificada (IPEA, 2018b).

2.4 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Plano Plurianual

Embora utilizem, em sua estrutura, terminologia semelhante, com algum grau de correspondência conceitual, como *objetivos* e *metas*, os ODS e o PPA não têm correspondência lógica direta. Apesar de os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável serem mais abrangentes que os objetivos declarados no PPA, há a possibilidade de um cruzamento dessas iniciativas (Ramiro, 2021).

A experiência do Governo Federal na elaboração do PPA 2016-2019 mostra que essa construção:

permitiu ter uma visão das ações do governo federal que contribuem para o alcance de cada meta ODS, sendo possível agregá-las por objetivo da Agenda 2030, da mesma forma é possível agregar as metas ODS por programa do PPA ou órgão federal. Assim, o alinhamento resultou na construção de uma base de dados contendo as metas e iniciativas do PPA que se relacionam com as metas ODS, de forma direta ou indireta, obtendo-se assim um panorama abrangente das relações entre PPA e ODS que podem ser agregados ou desagregados conforme a necessidade da análise (BRASIL, 2018a).



Assim, mesmo com limitações metodológicas que poderiam impedir a verificação quantitativa do impacto da execução do PPA nas metas dos ODS, o processo de alinhamento foi executado até o fim, com a vinculação de 95% das metas dos ODS associadas a algum atributo do PPA. O resultado deslindou as relações entre as políticas públicas federais e os compromissos assumidos pelo país através da Agenda 2030 (Ramiro, 2021).

Ainda segundo Ramiro (2021), a criação das Agendas ODS, como ferramenta de verificação do cumprimento da Agenda 2030 possibilitou a elaboração de relatório de acompanhamento de progresso, publicado em 2018. Havia a expectativa de que tal experiência pudesse continuar no PPA 2020-2023 do Governo Federal, o que não ocorreu, eliminando até qualquer referência à Agenda 2030 ou Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de seu texto.

A integração das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável na construção do planejamento público à luz da Agenda 2030 é fundamental para o cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas (PNUD e ONU, 2018).

O caráter bidirecional entre o PPA e os ODS fica claro quando é através do primeiro que políticas públicas de médio prazo são concebidas no Brasil devendo visar o cumprimento das metas do segundo, assim como os ODS devem ser insumos da elaboração das políticas públicas (PNUD e ONU, 2018; SEP, 2015).

3 RESULTADOS

A Lei Municipal 13.314 de 22 de dezembro de 2022 dispõe sobre o Plano Plurianual de 2022-2025 de Londrina, Paraná e, utilizando-se de estrutura organizacional tradicional de Programas e Ações e classifica os primeiros em Finalísticos, de Gestão, Manutenção e Serviços e Operações Especiais.

A peça de planejamento também trabalha com quatro eixos estratégicos sendo 1 – Promoção Humana e Qualidade de Vida, 2 – Desenvolvimento Econômico, 3 – Democratização e Modernização da Gestão Pública e 4 – Infraestrutura, Mobilidade e Ordenamento do Território.



Embora em seu art. 3º a Lei Municipal cite que o PPA 2022-2025 tem como um dos seus objetivos o auxílio na promoção do desenvolvimento sustentável não há na peça legal nenhuma referência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nem à Agenda 2030.

Embora o Manual de Orientações para Elaboração do PPA 2022-2025 também não cite nem os 17 ODS nem a Agenda 2030, o município de Londrina é signatário do Programa Cidades Sustentáveis que conta com o apoio da ONU visando oferecer ferramentas e metodologias de suporte à gestão pública objetivando o alinhamento à Agenda 2030.

O Município de Vitória, Espírito Santo, instituiu o seu PPA 2022-2025 através da Lei 9.801 de 03 de dezembro de 2021, classificando seus programas em Programa de Apoio, Finalístico em Educação, Finalístico em Saúde, Finalístico em Assistência Social, Finalístico em Previdência e Finalístico em Outras Áreas, além da vinculação com as Diretrizes Estratégicas Vitória da Paz e Igualdade, Vitória Viva e Dinâmica, Vitória Empreendedora e Sustentável e Vitória Conectada e Participativa.

Enquanto a classificação dos programas utiliza-se de determinação legal definida na Cartilha Aplicação PPA, publicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo como cartilha orientadora do processo de elaboração do PPA de todos os entes jurisdicionados, a orientação estratégica é de livre determinação.

A cartilha também determina que um dos objetivos do Plano Plurianual é evidenciar o alinhamento das políticas públicas municipais aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, fazendo com que todo o PPA 2022-2025 do município de Vitória tenha, em seus programas finalísticos, o ODS associado.

Embora a cartilha orientativa de elaboração do PPA não obrigue a vinculação dos indicadores de desempenho diretamente aos ODS, o município de Vitória o faz de forma voluntária, associando-os não apenas ao Objetivo como também a uma das suas 169 metas associadas. A gestão de indicadores assume, assim, protagonismo na gestão do planejamento, servindo, de forma horizontal, a qualquer modelo de plano.

Desconsiderar os ODS na principal peça de planejamento público de médio prazo dos municípios traz como principal consequência a possibilidade de não formulação de política pública específica para algum dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável pactuados, com os consequentes impactos políticos e sociais.

Também é importante citar que o não alinhamento aos ODS impossibilita a comparação da política pública planejada com entes que ou utilizem peças de planejamento



em outro modelo, como cidades de outros países ou peças de planejamento não institucionalizadas como Planos de Metas e Planejamentos Estratégicos.

4 CONCLUSÕES

Os ODS são usados mundialmente como plataforma comparativa de políticas públicas visando o cumprimento da Agenda 2030. O alinhamento da principal peça de planejamento público de médio prazo brasileira, o PPA e seus indicadores, aos ODS, possibilita o real acompanhamento do esforço empreendido pelo estado em suas três esferas visando o cumprimento do pacto.

Aqui, ressalta-se o relevante papel de órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas no fomento de tal política, criando a obrigação legal de utilização dos ODS.

O PPA de Londrina possui em sua estrutura a vinculação com eixos estratégicos definidos pela gestão, mas não a associação com os ODS, o que impossibilita a seleção, de forma direta, de toda a política pública cujo fim seja, por exemplo, a promoção da Educação de Qualidade (ODS 4).

A cidade de Vitória, por sua vez, permite a seleção dos programas do PPA vinculados a um ODS específico de forma direta além de classificar os indicadores acompanhados pelo município por cada uma das 169 metas.

REFERÊNCIAS

BORGES, A. J. M.; VILLELA, T. M. C. Finanças dos Municípios Capixabas. **Aequus Consultoria**, jul. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

COSTA, G. B. DA *et al.* Desenvolvimento sustentável: governança e indicadores para o setor público. **Revista Grifos**, v. 21, n. 32/33, p. 57, 1 out. 2014.

FERREIRA FILHO, W. R. A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, p. 147–164, 25 nov. 2016.

IBGE. **Regiões de influência das cidades : 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.



____. **Portal Cidades**, 2024. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2024.

IPEA. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: [s.n.].

____. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: [s.n.].

JANNUZZI, P. DE M.; CARLO, S. DE. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Bahia Análise & Dados**, v. 28, n. 2, p. 6–27, 31 dez. 2018.

ONU. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

____. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

PNUD; ONU. **Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. [s.l: s.n.].

RAMIRO, R. C. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, p. 47–56, 12 abr. 2021.

SEP. **MANUAL TÉCNICO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL**. [s.l: s.n.].

TCE-ES. **Aplicação do PPA - Plano Plurianual**. Vitória: [s.n.].

ZOGHBI, J. **Eficiência na Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2016.