



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Financiamentos, fundos setoriais e outras fontes de recursos não governamentais para municípios do Estado de São Paulo

**Secretaria de Desenvolvimento Regional
Unidade de Gestão de Projetos – UGP
Dezembro / 2022**

Versão preliminar em discussão

Financiamentos, fundos e outras fontes de recursos para municípios no Estado de São Paulo

Introdução:

O objetivo central deste trabalho é divulgar fontes alternativas de recursos, além dos recursos convencionais disponíveis aos municípios, compostos pelas receitas próprias e transferências constitucionais e legais. Estão disponíveis aos gestores municipais outro conjunto de receitas para a execução de projetos ou programas de interesse, aqui descritas e exemplificadas. Muitas vezes as gestões locais se vêm constrangidas, por restrições orçamentárias e financeiras para a viabilização de novos projetos identificados ou demandados durante os respectivos períodos de gestão. Neste trabalho sugerimos uma ampla gama de possibilidades de empréstimos, financiamentos, transferências de recursos estaduais, nacionais, internacionais e de organizações não-governamentais, disponíveis mediante diferentes formas de parceria com o setor público e com o setor privado, todas potencialmente úteis e disponíveis em diversos casos. Não se trata de uma lista fechada ou completa, mas sim de exemplos reais, em geral já desenvolvidos em diferentes municípios do estado de São Paulo, que podem auxiliar a tomada de decisões, de acordo com as necessidades e potencialidades extremamente variáveis de cada município.

O Estado de São Paulo abrange um total de 645 municípios de todos os tamanhos em área, número de habitantes com diferentes perfis de atividades produtivas; agrícolas, mineradoras, agroindustriais, industriais e de serviços com diferentes renda *per capita*, realidade orçamentária e capacidade financeira.

No texto apresentamos um panorama das alternativas disponíveis ao poder público municipal considerando cinco grandes categorias de fontes não convencionais de recursos, onde podem ser prospectados recursos para financiar projetos municipais, a saber:

1. Emendas parlamentares e transferências voluntárias;
2. Financiamentos e operações de crédito, inclusive a fundo perdido;
3. Fundos estaduais e setoriais;
4. Parcerias público-privadas e concessões de serviços públicos (desestatização);
5. Organizações da sociedade civil, instituições e fundações privadas de interesse público (publicização).

Também apresentamos, como Anexo I um caso de parceria com o setor privado – o Programa Conservador da Natureza, entre prefeituras, ONGs, produtores rurais, organizações privadas e instituições de ensino técnico e superior e técnico. No Anexo II, indicamos as principais leis federais que devem ser estudadas para o desenvolvimento e a execução dos projetos, em especial

os relativos aos itens 4 e 5 do trabalho. Finalmente, no Anexo III, apresentamos a compilação na íntegra do texto atualizado de cinco leis federais indicadas.

1. Convênios e emendas parlamentares e transferências voluntárias

As emendas à Lei Orçamentária Anual, propostas por parlamentares e aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado SP - ALESP são impositivas que, portanto, devem ser realizadas.

O valor total das emendas parlamentares é definido anualmente como um percentual da Receita Corrente Líquida-RCL prevista no orçamento estadual. O valor para o ano de 2022 foi estimado em R\$ 86 milhões. As emendas devem obedecer a uma regra de destinação sendo 50% do total destinados para a área da Saúde e outros 50% para as demais áreas setoriais ou infraestrutura municipal.

As transferências voluntárias podem ser da União ou do próprio Estado de São Paulo, em geral mediante solicitação municipal para necessidades específicas e operadas por convênios, como, p. ex., pavimentação de vicinais, asfaltamento, recapeamento e melhorias urbanas, aquisição de equipamentos municipais ou construção e reforma de locais para atendimento à população.

Entre as diversas possibilidades, destacamos uma grande quantidade de Convênios contratados entre diversos municípios paulistas e o Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional/SDR¹. Em geral, o município deverá apresentar um projeto básico e participar com alguma contrapartida que pode ser um percentual de valor ou um bem imobiliário, como terrenos ou prédios.

2. Financiamentos e operações de crédito

São recursos que podem ser obtidos mediante a apresentação de projetos junto às Agências e Bancos de Desenvolvimento estaduais ou federais. Cada banco ou agência tem seus próprios formulários e “passo a passo”, atualmente facilitados através de consulta pela internet nos próprios sites (*). Em geral o processo requer uma Carta - Consulta, contendo a qualificação do município e uma exposição do projeto base inicial. A evolução será orientada pelos técnicos da própria instituição até os desdobramentos para a contratação.

Desde logo, é preciso salientar que o desenvolvimento de soluções além dos recursos convencionais do poder municipal, exige um esforço de capacitação da equipe municipal nos seguintes aspectos:

- Seleção de prioridade e definição de projeto básico,
- Capacidade de elaboração de projetos do ponto de vista técnico, econômico, legal e ambiental. Enfim, o detalhamento do projeto a ser financiado e capacidade de negociação junto à instituição financiadora escolhida,

¹ Ver: www.sdr.sp.gov.br

- Contratação e acompanhamento da execução físico-financeira do projeto até a prestação de contas,

Assim, os recursos necessários poderão ser obtidos com prazos adequados mais longos e taxas favoráveis, subsidiadas ou mesmo à “fundo perdido” para o financiamento de projetos municipais.

2.1 Principais organismos nacionais de financiamento

No Brasil três importantes instituições operam linhas de financiamento capazes de atender diretamente os pleitos efetuados por municípios, vale dizer, no jargão do mercado financeiro, atuam como “balcão” para o atendimento de demandas municipais.

2.1.1 Desenvolve SP, www.desenvolvesp.sp.gov.br

A agência Desenvolve São Paulo é um instrumento do desenvolvimento paulista, uma instituição financeira instituída pela Lei estadual nº 10.853/2001 e regulamentada pelo Decreto estadual nº 52.142/2007.

Vinculada à Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado-SEFAZ e a participação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico-SDE, foi concebida como instrumento institucional de apoio às políticas de desenvolvimento econômico para todo o Estado de São Paulo.

O Programa Desenvolve Municípios oferece diversas linhas de financiamento em condições especiais e com abrangência suficiente para atender a maior parte das necessidades e projetos municipais.

Linhas de financiamento:

- Via SP: Execução de obras de pavimentação urbana, recapeamento e pavimentação de estradas vicinais,
- Iluminação Pública: ampliação e melhoria dos sistemas de iluminação pública incluindo projetos de melhoria da eficiência energética,
- Economia Verde: construções sustentáveis, transportes, saneamento, tratamento de resíduos, recuperação florestal e planejamento municipal,
- Água Limpa: projetos executivos, topografia, sondagem e terraplanagem, aquisição de máquinas e equipamentos, infraestrutura para coleta e construção de estações de tratamento de esgotos e resíduos sólidos,
- Arena Multiuso: Construção ou reforma e modernização de Arenas para eventos esportivos, sociais, culturais ou de exposições,
- Distrito Industrial: Projetos executivos de topografia, sondagem, terraplanagem, implantação de guias, sarjetas e calçamento na área do distrito, sistemas de tratamento e disposição final de resíduos industriais, sistemas de abastecimento de água e reservatórios, sistemas de distribuição energia elétrica, enfim, toda a infraestrutura necessária desde que seja parte integrante do distrito industrial,

- Abastecimento de Alimentos: construção e adequação de centros agropecuários de distribuição e abastecimento de alimentos (mercados municipais),
- Apoio a outros investimentos municipais: ampliação da infraestrutura de atendimento ao público, aquisição de máquinas e equipamentos, veículos utilitários ou frota municipal, soluções tecnológicas, construção e reforma de prédios públicos, cursos de capacitação técnica para servidores municipais e contratação de serviços técnicos especializados.

2.1.2 BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, www.bndes.org.br

O BNDES, maior Banco de Desenvolvimento do Brasil e da América Latina, financia praticamente todas as grandes áreas de infraestrutura bem como o desenvolvimento econômico e social através de empréstimos de médio e longo prazo com taxas bastante atraentes, tanto para o setor público como para o setor privado.

Oferece ainda diversas Linhas de Financiamento dedicadas ao setor público, Estados e Municípios, tendo estruturado e financiado nas últimas décadas projetos municipais em todas as unidades (Estados) da Federação.

O BNDES prioriza projetos estruturantes, com impacto econômico e social e que visem transformar as realidades locais. Atualmente, o BNDES aplica critérios de seleção para os pedidos de financiamento com base nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, metas bastante amplas, estabelecidas e acordadas entre os 193 países membros da Organização das Nações Unidas - ONU, também reconhecidas como Agenda 2030.

As possibilidades de financiamento abrangem um amplo espectro de áreas e podem atender praticamente todas as necessidades municipais, conforme as seguintes áreas e linhas de atuação pública:

- Segurança Pública,
- Iluminação Pública,
- Mobilidade Urbana,
- Modernização da Gestão Municipal,
- Educação,
- Saúde,
- Assistência Social,
- Preservação de Patrimônio Histórico Cultural,
- Desenvolvimento Integrado Sustentável e
- Meio Ambiente.

2.1.3 Caixa Econômica Federal – CEF, www.cef.org.br

A Caixa Econômica Federal financia com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS conjuntos habitacionais para a população de baixa renda e programas habitacionais de casa própria de acordo com necessidades de municípios. A contrapartida exigida das Prefeituras é o fornecimento da área do terreno com toda a documentação e licenças correspondentes.

Em geral os projetos contam com a coparticipação do Estado de São Paulo através da Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano - CDHU e Programas Habitacionais coordenados diretamente pela Secretaria Estadual da Habitação.

2.2 Principais organismos internacionais de financiamento

Devemos considerar ainda as principais instituições internacionais bastante conhecidas sejam mediante atuação global ou bilateral, entretanto essas instituições em geral não operam como “balcão” para atendimento direto aos municípios.

Essas instituições globais possuem seus próprios programas e objetivos de longo prazo (horizonte de 5, 10 ou mais anos) definidos pelos respectivos Conselhos, “boards” e diretorias regionais.

É importante registrar que essas Instituições Internacionais atuam oficialmente no Brasil mediante a mediação ou interlocução com órgãos governamentais na esfera federal, entre os quais destacam - se organismos especializados em cooperação internacional dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia, da Infraestrutura, Saúde e Meio Ambiente, entre outros.

A Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX) vinculada ao Ministério da Economia, por exemplo, é o órgão responsável por avaliar e recomendar projetos que necessitam de garantia do governo federal. Esta garantia do governo federal é condição exigida pela maioria dos bancos multilaterais e bilaterais de desenvolvimento para a aprovação de empréstimos.

Ficam excluídos desta exigência apenas os casos dos chamados recursos a “fundo perdido”, vale dizer, sem previsão e necessidade de pagamentos.

No âmbito das negociações na Organização das Nações Unidas - ONU para a acompanhamento da evolução da “Agenda 2030 e Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável” os países mais desenvolvidos se comprometeram a fornecer aos países em desenvolvimento pelo menos 0,7% da Renda Nacional Bruta sob o título de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOC) financiando ou mesmo doando recursos para projetos listados entre os 17 ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável nos países em desenvolvimento, em especial os países menos desenvolvidos².

Essa diretriz orienta os programas e ações das principais instituições financeiras internacionais, entre as quais podemos mencionar:

- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, www.iadb.org
- Banco Mundial, www.worldbank.org
- Banco Europeu de Investimento - BEI, www.eib.org
- Corporação Andina de Fomento - CAF, www.caf.com

² Como exemplo, veja o Projeto InovaJuntos - Cooperação internacional entre Municípios brasileiros, portugueses e latino-americanos: <https://inovajuntos.cnm.org.br/>

- Agência Francesa de Desenvolvimento - AFD, www.afd.fr
- Agência Japonesa para a Cooperação e Desenvolvimento – JICA, www.jica.go.jp

3. Fundos estaduais e setoriais no governo do Estado de São Paulo³

São fundos existentes no Estado, vinculados setorialmente a diferentes áreas de atuação. São recursos, em geral a fundo perdido, ou seja, sem retorno mas exigem alguma participação local ou contrapartida setorial.

- 3.1 FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente- SIMA, www.sigrh.sp.gov.br.
- 3.2 FID - Fundo Estadual de Defesa de Interesses Difusos - Secretaria da Justiça e Cidadania, www.justica.sp.gov.br
- 3.3 PROAC - municípios: Programa de Apoio às Atividades Culturais - Secretaria da Cultura e Economia Criativa, www.cultura.sp.gov.br
- 3.4 FUMEFI - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR, www.sdr.sp.gov.br.
- 3.5 FPHIS - Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social, vinculado à Secretaria Estadual da Habitação- SEHAB, www.habitacao.sp.gov.br

4. Parceria público-privada e concessão de serviços públicos (desestatização)⁴

Do ponto de vista econômico, a alienação de empresas ou ativos públicos, assim como as concessões e permissões para a prestação de serviços públicos, são formas do poder público obter receita e, também, de reduzir despesas.

Ao mesmo tempo, são formas de obter a ampliação e modernização dos serviços públicos através de recursos do setor privado, vale dizer, sem necessidade de utilizar recursos públicos, que são escassos.

É importante indicar aqui, para ser assistido, o *govcast* elaborado em Parceria com a FESP em 2021 sobre um caso emblemático de desestatização municipal, a concessão do Ibirapuera e mais cinco parques do município de São Paulo. Composto por cinco vídeos, encontra-se disponível na Plataforma Municípios em Rede no seguinte endereço:

<https://municipios-em-rede.sdr.sp.gov.br/course/index.php?categoryid=26>

E também o *talk show* “Governo Local e Iniciativa Privada nos Municípios”:

<https://municipios-em-rede.sdr.sp.gov.br/course/index.php?categoryid=27>

Do ponto de vista legal, cada uma dessas possibilidades previstas na Constituição de 1988 vem sendo progressivamente regulamentada por legislação específica, aprovada pelo Congresso Nacional.

³ Fonte de Consulta: www.sp.gov.br (Portal do Governo do Estado de São Paulo)

⁴ Veja o Anexo II - Legislação federal relevante

É muito importante conhecer, em cada caso, as Leis Federais que definem, caracterizam e regulamentam especificamente os diferentes casos dos tipos de parcerias.

5. Organizações da sociedade civil, fundações e instituições privadas de interesse público (publicização)⁵

Há uma infinidade de organizações privadas ou da sociedade civil, também conhecidas como ONG - Organizações Não Governamentais muito diferentes entre si, tanto em tamanho, estrutura e volume de recursos como em áreas de atuação, prioridades etc.

Uma grande quantidade de Instituições conta com recursos de grandes empresas e instituições financeiras capazes de sustentar sozinhas as ações da organização, outras são mantidas por um grupo de empresas patrocinadoras ou mantenedores e, finalmente algumas são sustentadas por uma grande quantidade de pequenas contribuições individuais, pessoas físicas em geral não identificadas.

Entre as mais conhecidas que atuam no Brasil, sobretudo nas áreas de Meio Ambiente, Educação, Saúde, Cultura, Assistência Social e do Patrimônio Artístico, Histórico e Cultural, podemos destacar, entre outras:

- Fundação Bradesco, <https://fundacao.bradesco/>
- Itaú Social e Cultural, www.itausocial.org.br
- Instituto Moreira Salles; www.ims.org.br
- Fundação Lemann, www.fundacaolemann.org.br
- Fundação Roberto Marinho, www.frm.org.br
- Fundação Abrinq, www.abrinq.com.br
- Fundação Amazônia Sustentável, <http://fas-amazonia.org>
- Fundação OSESP, www.osesp.art.br
- Instituto Ayrton Senna, www.institutoayrtonsenna.org.br
- Instituto Natura, www.institutonatura.org
- Instituto Ethos, www.ethos.org.br
- Instituto Votorantim, www.institutovotorantim.org.br
- SOS Mata Atlântica, www.sosma.org.br
- AACD - Associação de Assistência à Criança Defeituosa, www.aacd.org.br
- GRAAC - Grupo de Apoio à Criança com Câncer, www.graacc.org.br
- TUCCA - Tudo pela Cura do Câncer. www.tucca.org.br

Entre as ONGs Internacionais e mundialmente conhecidas, com filiais e atuação aqui no Brasil, podemos mencionar:

- Fundação Unicef, www.unicef.org
- Médicos Sem Fronteira, www.msf.org.br
- CICV - Cruz Vermelha, www.cruzvermelha.org.br

⁵ Veja o Anexo II - Legislação federal relevante

- WWF - World Wildlife Foundation, www.worldwildlife.org
- Greenpeace, www.greenpeace.org
- SOS Amazônia, www.sosamazonia.org.br
- CI - Conservation International, www.conservation.org
- Fundação Bio Diversitas, www.biodiversitas.org.br
- TNC - The Nature Conservancy, www.tnc.org.br
- Rotary Internacional - Brasil, www.rotary.org
- Fundação Ford www.fordfoundation.org
- Fundação Konrad Adenauer, www.kas.de

Todas elas possuem uma ampla liberdade de atuação sempre que atuem diretamente com recursos próprios. Entretanto, quando pretendem desenvolver projetos em conjunto com o setor público, vale dizer, combinando recursos privados e públicos, ficam sujeitas, assim como o poder público, à legislação pertinente.

6. Conclusões

Como procuramos demonstrar e exemplificar são muitas as oportunidades de desenvolvimento de projetos e de obtenção de recursos não convencionais, para praticamente todas as áreas de atuação das gestões municipais.

Quando se têm bons projetos, de efetivo interesse da social e econômico, não é possível se conformar sob a desculpa de falta de recursos. É necessário se posicionar ativamente em busca das diversas alternativas tanto na esfera estadual, quanto nacional ou internacional, além de grande variedade e crescente interesse em parcerias através de fundações, instituições da sociedade civil, setor privado e organizações não governamentais.

Em praticamente todas as áreas de infraestrutura pública, incluindo educação, saúde, transportes ou ampliação e modernização de serviços públicos; todas são potenciais candidatas à obtenção de recursos por parte de instituições financiadoras, colaboradoras ou patrocinadoras.

São também muito favoráveis os investimentos em áreas de grande interesse público, social, cultural ou meio ambiente, p. ex., na medida em que despertam o interesse de empresas e instituições civis nacionais e internacionais em busca de maior reconhecimento tanto do seu mercado consumidor, quanto de sua cadeia produtiva, fornecedores, acionistas, entre outros (*stakeholders*).

Em muitos casos, eles desejam simplesmente participar de um projeto reconhecido pelo público para obterem uma visão positiva por parte da opinião pública em geral.

Os bons gestores públicos devem sobretudo desenvolver as ideias e projetos e buscar o apoio técnico e capacitação necessários para negociar com os potenciais financiadores e obter os recursos através dos múltiplos canais e mecanismos de financiamento.