

**AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
A CONSTRUÇÃO DE UMA FERRAMENTA**

Profa. Dra. Regina Laisner
UNESP - Campus de Franca – SP – Brasil
regina.laisner@unesp.br

**Área Temática – Política Municipal, Desarrollo Urbano y Rural, Ciudades
Incluyentes y Sostenibilidad**

**Trabalho preparado para sua apresentação no X Congreso
Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente
pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Asociación
Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1,
2 y 3 de agosto 2019**

Resumo: A proposta desta comunicação é apresentar uma ferramenta de avaliação dos municípios brasileiros, em relação aos objetivos propostos na Agenda 2030, como uma forma de sincronizar objetivos nacionais e diretrizes internacionais. A ferramenta que se pretende apresentar, como referência para o estudo do caso brasileiro, foi construída a partir de estudo inicial das cidades brasileiras. Tendo em mãos os resultados dessa caracterização, optou-se, a partir da discussão do referencial teórico-metodológico da pesquisa, alinhada ao debate do Direito à cidade, por concentrar esta perspectiva à previsão jurídica, ajustada a partir de elementos nacionais e internacionais complementares.

Introdução

As discussões sobre as dimensões e as causas da pobreza e dos diversos tipos de desigualdade estão presentes há muito tempo nos círculos acadêmicos de produção do conhecimento e no âmbito das iniciativas governamentais de políticas públicas. Apesar disso, essas realidades permanecem como problemáticas atuais e, muitas vezes, carentes de resolução, sobremaneira nos países subdesenvolvidos.

Buscando enfrentar estas questões, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou uma série de debates a partir da década de 1990, que culminaram na criação da Declaração do Milênio em 2000. Este documento reunia questões sobre meio ambiente, sociedade, economia e política, criando um conjunto de objetivos-chave, e princípios e valores, como liberdade, igualdade, tolerância e responsabilidade comum, que todos os países deveriam seguir em suas ações (REZENDE, 2007). Ademais, a partir dele, foram formulados os Objetivos do Milênio (ODM), com oito eixos: (1) superação da fome e da miséria; (2) educação básica e de qualidade para todos; (3) igualdade entre os sexos e valorização da mulher; (4) redução da mortalidade infantil; (5) melhoria da saúde das gestantes; (6) combate à AIDS, à Malária e outras doenças; (7) qualidade de vida e respeito ao Meio Ambiente; e (8) esforços mundiais pelo desenvolvimento (PNUD, 2017).

Cada eixo possuía uma série de metas associadas que deveriam ser atingidas até 2015 e diversos países tiveram avanços significativos durante o período. Contudo, a desigualdade social permanecia como um problema latente, o que levou, então, à formulação de uma Agenda Pós-2015, a qual deverá ser desenvolvida até 2030, na tentativa de alavancar e aprofundar os avanços anteriormente obtidos, em busca da construção de um mundo mais justo e igualitário.

Neste sentido, foram formulados os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), na forma de 17 objetivos e 169 metas, que buscam a ampliação dos ODM, nas temáticas supracitadas, e incluem novas questões como o financiamento e a sustentabilidade do desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 2017). Os dezessete objetivos são:

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição, e promover a agricultura sustentável.
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
4. Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos.
5. Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6. Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.
7. Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e moderna para
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.
9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.
10. Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles.
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis.
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;
14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, bem como deter e reverter a degradação do solo e a perda de biodiversidade
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.
17. Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Para que tais objetivos se materializem, em ações reais, porém, é preciso que diversos atores se engajem nas iniciativas, em conjunto, inclusive nas várias esferas de governo, de maneira a sincronizar objetivos nacionais e o consenso internacional que vem sendo construído a partir desta agenda proposta.

E no caso de alguns países esta tarefa faz-se ainda mais desafiadora, na medida em que o Estado falha em suprir as necessidades mais básicas da população, como é o caso do Brasil. É este o caso ao qual se refere este estudo: um país rico, de grande potencial econômico, que teve, em conjunto com outros países, resultados significativos com a implantação dos ODM, mas que ainda continua extremamente desigual e com muitas lições a cumprir, de modo a promover um desenvolvimento sustentável aos seus cidadãos, dos mais diversos pontos do país.

O caso brasileiro torna-se particularmente interessante pela sua inserção no debate acerca das questões que dizem respeito à Agenda 2030, uma vez que mesmo tendo se reabilitado há pouco tempo de longo período político autoritário, o país destacou-se em diversos temas em torno de um projeto de desenvolvimento aliado a conteúdos significativamente democráticos, não só que no que se refere aos ODM, mas a um processo que é mais amplo.

Com o restabelecimento da democracia, das eleições diretas nos municípios e estados e o fortalecimento do poder local pela conquista da autonomia política e financeira dos municípios, garantida pela Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, multiplicaram-se pelo país governos municipais, com propostas de abrir maior espaço de participação à sociedade civil, principalmente no que diz respeito à elaboração do orçamento público, por meio de experiências que ficaram conhecidas como Orçamento Participativo (OP). Ganharam força também conselhos de participação em diversas áreas, previstos pela Lei Máxima, assim como conferências públicas e outros mecanismos que marcaram o país como potência do ponto de vista da construção de modelos de aprofundamento da democracia, sobremaneira a partir da lógica participativa e do desenvolvimento local.

Neste processo, ao Brasil correspondeu um papel de destaque na politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira, como relevante instrumento de reversão das desigualdades sociais. O ápice deste papel estabeleceu-se a partir da construção do movimento pela Reforma Urbana.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros. (SAULE JUNIOR, & UZZO, 2010, p. 259)

Essas entidades tão diversas assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal, com o objetivo de

modificar o perfil excludente das cidades brasileiras. Com base nessa proposta, em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana definiu o conceito da reforma urbana como:

[...] uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral. (SAULE JUNIOR, & UZZO, 2010, p. 260)

Após a Constituinte, formou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o Capítulo da política urbana, da Constituição Federal de 1988 que determinou que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º).

Esta premissa jurídica estabeleceu uma enorme responsabilidade em relação ao papel de cada município dentro do território, tanto endógena como exogenamente, mediante uma perspectiva avançada de articulação entre espaço privado e público, de construção social do espaço. É justamente a partir desta responsabilidade legal da construção social do espaço que foi proposta esta pesquisa no qual se insere esta comunicação. Ela é completada por demais aspectos a serem ainda considerados, mas constitui a sua base de referência.

As bases teóricas da proposta: o direito à cidade como ponto de partida

A perspectiva que orienta teoricamente a pesquisa, remete-se, nos termos de Lefebvre (1974), ao debate acerca do direito à cidade que é construído e consolidado dentro da Geografia, mas se espraia além dela, renovando o olhar dos estudos urbanos, de maneira mais geral.

No Brasil, tal perspectiva é trazida para os estudos urbanos por Milton Santos, cuja obra ajuda a entender melhor a definição do espaço no urbano, sua construção e possibilidades de reconstrução. O geógrafo brasileiro entende que o “espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também

contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (SANTOS, 2002, p.63). Por conseguinte, para este autor, o espaço social é tanto influenciado pela sociedade, quanto a influencia, entendendo-se que as relações sociais não ocorrem como mero desdobramento dado por uma estrutura fixa, e sim como evolução da própria relação em si. E como, de acordo com ele, toda a ação se dá no espaço, a forma como esse espaço é percebido pelos seus diversos atores é de fundamental importância para o desenvolvimento de sua atuação. Ou seja, para o autor, o espaço é formado pela comunhão do que ele chama de “fixos” (sistema de objetos) e “fluxos” (sistema de ações) (SANTOS, 2002), sendo o espaço, portanto, indissociável da História, da Geografia e de todas as outras ciências sociais.

Fluxos e fixos se entrelaçam em uma complexa rede de equipamentos sociais, estruturas, atores e dinâmicas que são construídos dentro de um município através das políticas públicas de intervenção urbana, cujo objetivo último deve ser a construção do desenvolvimento local, nos termos da sua função social.

Este debate brasileiro se alinha completamente à agenda internacional, inclusive no que representa sua participação, a partir de movimentos sociais, na sua construção, se articulando na Nova Agenda Urbana, aprovada na Habitat III em 2016, que incorporou a concepção do “direito à cidade”, com compromissos assumidos pela ONU que se encaixam no novo paradigma representado por este direito (ALFONSIN et al, 2017). Direito este que envolve, assim como considera Rolnik (2009), em qualquer país com cidades mais equilibradas, uma pactuação territorial que permite uma dimensão pública para o desenvolvimento urbano (ROLNIK, 2009).

Infelizmente, este não é o caso do Brasil. A normatização de 1988, mesmo com a inserção cada vez mais forte nas agendas do direito à cidade, inclusive em articulação com o nível internacional, ainda que tenha feito avançar um processo de crescimento e desenvolvimento, não o fez a contento, evidenciando a necessidade de se estabelecer uma política urbana que atenda a todos os cidadãos e a todos os municípios, de forma mais simétrica. Municípios mal planejados, explosões demográficas e migratórias, falta de diálogo entre os

diversos setores do governo são alguns dos problemas que impactam o desenvolvimento mais equilibrado, sustentável e justo do país.

Deste modo, o Brasil ainda enfrenta grandes dificuldades para aplicar o estabelecido na lei. Isso fica evidente quando se avalia o status de uma das regulamentações mais importantes para garantir o desenvolvimento ordenado do país, o Estatuto das Cidades, promulgado em 2001, como lei federal, e que ainda não foi implantado no país. Tendo como base a função social da propriedade, a lei contém normas que regulam o uso da propriedade urbana de forma a garantir o bem coletivo e de todos os cidadãos. Ele trata, especificamente:

- dos instrumentos voltados a garantir o cumprimento da função social da propriedade o imposto progressivo no tempo sobre a propriedade urbana e a desapropriação para fins de reforma urbana;
- dos critérios para a elaboração e execução do Plano Diretor pelos municípios;
- dos instrumentos de regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- dos instrumentos de gestão democrática da cidade: audiências públicas, conselhos e conferências das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal. Mais uma das tantas ações praticadas pelo FNRU, sem desmerecer a importância das demais, a aprovação do Estatuto da Cidade foi um passo fundamental para a reforma urbana no Brasil. (SAULE JUNIOR, & UZZO, 2010, p. 264)

Ocorre que, na prática, ainda estamos bem longe de que estes instrumentos e critérios se estabeleçam. Porém, certamente, há ganhos oriundos da luta política posta em torno da efetivação dos princípios da lei, em vários municípios brasileiros, que também precisam ser registrados e analisados. Nesta direção é que foi proposta esta pesquisa, a partir dos pressupostos jurídicos previstos na função social da propriedade, com a intenção de avaliar a inserção dos municípios brasileiros, nos objetivos propostos na Agenda 2030, com foco nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Mas avaliar exige uma metodologia refinada naquilo que se propõe em termos da Agenda 2030. Ainda que a agenda de avaliação venha crescendo significativamente no campo de políticas públicas no Brasil e no mundo não há muito estudos mais refinados nesta temática. A própria resolução da Assembleia Geral que aprova os ODS em 2015 indica a importância da avaliação, mas não dá detalhes de como esta deverá ser feita, abordando de forma muito limitada os desafios envolvidos desta proposta. (COSTA, 2018) Desta forma, os

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) geram demanda por avaliação e formatos mais específicos e rigorosos de como fazê-la.

É sabido que vários estudos vem sendo realizados com a intenção de avaliar a inserção dos municípios, por todo o mundo, nos objetivos propostos na Agenda 2030, com foco nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Destaque deve ser dado para os gerados no âmbito do GOLD (*Global Observatory on Local Democracy and Decentralization*)¹, laboratório da CGLU – Cidades Unidas e Governos Locais (sigla em inglês *UCLG - United Cities and Local Governments*) que são referência também neste trabalho e que já produzem dados importantes sobre a descentralização e a democracia local ao redor do mundo, buscando analisar o seu progresso e eventuais reveses, divulgados por meio dos seus relatórios (UCLG, 2017). O último relatório lançado em 2016, GOLD IV, por exemplo, estudou o papel que os governos locais e regionais podem ter na nova realidade internacional, com esses consensos que vêm sendo construídos em torno de questões centrais, como o Meio Ambiente e a Nova Agenda Urbana. O novo relatório, lançado este ano, identificará o estado dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ao redor do globo. E a primeira referência, nesta direção, foi apresentada no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em julho de 2017 (UCLG, 2017) quando foram lançados *tenders*² para a montagem das equipes responsáveis por este levantamento.

Entretanto, ainda que haja um *tender* voltado para a América Latina e o Caribe, que inclui o Brasil, o espaço reservado para apresentar as análises sobre os países é pequeno, e feito por região, e não país por país, o que justifica plenamente um estudo mais específico e profundo sobre o maior país da América do Sul em extensão e população, com ganhos de acúmulo e aprofundamento de conhecimento para o refinamento da agenda, assim como nas suas linhas de ação. Ademais, o próprio GOLD precisa de uma metodologia mais rígida de modo a elaborar uma avaliação mais ampla e refinada.

¹ O Observatório Global sobre Democracia e Descentralização Local (GOLD) visa: 1) compartilhar informações sobre democracia local e descentralização em todo o mundo e avaliar os avanços e retrocessos; 2) aumentar o perfil internacional dos membros da CGLU e contribuir com sua perspectiva para os debates globais; 3) promover o diálogo e a parceria entre autoridades locais e governos nacionais, instituições internacionais e acadêmicos.

² Tenders são editais abertos para apresentação de propostas.

Desta maneira é que antes de realizarmos a avaliação em si, esta pesquisa propôs-se a construir uma ferramenta de avaliação da inserção nos municípios brasileiros da Agenda 2030, ao qual refere-se esta comunicação, como uma forma de sincronizar os objetivos nacionais, a partir do debate do direito à cidade, e o consenso internacional que vem sendo construído, tendo como referência os relatórios do GOLD e demais documentos internacionais.

O recorte baseado nas previsões da lei, na função social da propriedade, torna-se fundamental para criar uma ferramenta comum a um país de grandes dimensões como o Brasil.³ Ainda que, sob certo sentido, este recorte represente uma restrição em relação a todo o universo das ações e programas dos diversos municípios espalhados pelo Brasil, traz para a ferramenta proposta a possibilidade de estabelecer critérios rígidos e bem determinados, além de complementados por elementos vinculados à realidade nacional, a exemplo do Estatuto da Cidade, assim como internacionais, como o próprio GOLD, Agenda 21, etc, devidamente citados ao longo da apresentação.

Avaliações, quando bem feitas, produzem resultados que podem representar possibilidades de testar novas alternativas por todo o território nacional e desenvolver respostas adequadas para problemas muito complexos e que não se restringem à realidade nacional. Assim, para além do caso brasileiro, na ausência de grande quantidade de iniciativas neste sentido, uma ferramenta de avaliação bem fundamentada, mesmo que com um recorte mais específico, pode lançar luz à tarefa mais geral de construção de ferramentas semelhantes em outros países.

Contextualizando as cidades brasileiras estudadas

O Brasil é uma Federação constituída por 26 Estados e o Distrito Federal, conforme ilustra o mapa a seguir. Em verde são apresentados os estados da região norte, em amarelo os da região nordeste, em salmão os do centro-oeste, em rosa os da região sudeste e, finalmente, em lilás, os da região sul.

³ O país possui um número expressivo de municípios - 5.570 - e uma numerosa população - aproximadamente 190.732.694 habitantes, segundo o Censo 2010 (IBGE, 2017). Essas características certamente trazem desafios enormes para a avaliação da gestão pública e das políticas públicas, minimamente homogêneas.

Mapa político - Brasil



Fonte: IBGE, 2019

O território brasileiro possui dimensão continental, sendo o quinto maior país do mundo, com uma área de 8 514 876 km², na qual vivem cerca de 208,5 milhões de habitantes, segundo estimativa do IBGE publicada no diário oficial de julho de 2018, sendo o quinto país mais populoso do mundo, superado somente pela China (1,3 bilhão), Índia (1,1 bilhão), Estado Unidos (314,6 milhões) e Indonésia (230 milhões) (DIÁRIO OFICIAL DA UNIAO, 2019)

De acordo com as estimativas do IBGE, juntas, as 27 capitais abrigam 49,7 milhões de habitantes, o que representa 23,8% da população do país. São Paulo é a mais populosa, com 12,2 milhões de habitantes, e a com menor número de habitantes é Palmas (TO), com 292 mil pessoas. Dentre as capitais, 14 têm mais de 1º milhão de habitantes. As outras 13 têm menos de 900 mil.

Os três estados mais populosos do Brasil estão na Região Sudeste, com destaque para São Paulo, com 45,5 milhões de habitantes, o que equivale a 21,8% de

toda a população do país. Ele é seguido por Minas Gerais, com 21 milhões, e Rio de Janeiro com 17,2 milhões.

Outros três estados completam o grupo com mais de 10 milhões de habitantes: Bahia, na região Nordeste, com 14,8 milhões, Paraná, com 11,3 milhões, e Rio Grande do Sul, com também com 11,3 milhões, ambos no sul do país. Já Roraima, na Região Norte, é o estado menos populoso, com 576,6 mil habitantes (0,3% da população total). Os outros dois menores estados também estão na Região Norte: Amapá, com 829 mil, e Acre, com 869 mil. Estes três estados nortistas são os únicos com menos de 1 milhão de habitantes.

O que notamos aqui é uma clara concentração da população brasileira na região sudeste do país, o que se inverte no caso do norte do país. Regiões intermediárias em termos populacionais são a região nordeste, centro-oeste e sul.

No que se refere exclusivamente aos 5.565 municípios brasileiros, o IBGE destacou que pouco mais da metade da população brasileira (57% ou 118,9 milhões de habitantes) vive em apenas 5,7% dos municípios (317), que são aqueles com mais de 100 mil habitantes, dados que demonstram alta concentração demográfica.

De acordo com o Instituto, são somente 46 municípios que tem mais de 500 mil habitantes, concentrando 31,2% da população do país (64,9 milhões de habitantes). A maior parte dos municípios brasileiros (68,4%) possui até 20 mil habitantes e abriga apenas 15,4% da população do país (32,1 milhões de habitantes).

O município de São Paulo é o mais populoso do país, de acordo com seus dados, com 12,2 milhões de habitantes, seguido pelo Rio de Janeiro (6,7 milhões de habitantes), Brasília e Salvador (cerca de 3,0 milhões de habitantes cada). Apenas outros 17 municípios brasileiros superam a marca de 1 milhão de habitantes. Juntos, eles somam 45,7 milhões de habitantes ou 21,9% da população do Brasil. Três deles não são capitais: Guarulhos (SP), com 1,4 milhão, Campinas (SP), com 1,2 milhão, e São Gonçalo (RJ), com 1,1 milhão. Os outros municípios mais populosos, com menos de 1 milhão de habitantes são Duque de Caxias (RJ), São Bernardo do Campo (SP), Nova Iguaçu (RJ), Santo André (SP), São José dos Campos (SP), Jaboatão dos Guararapes (PE) e Osasco (SP).

Ainda que alguns autores apontem para uma desconcentração regional da atividade produtiva na década de 2000, sob “expansão acelerada das economias regionais, redução das disparidades regionais nos PIBs e recuperação da capacidade governamental, na forma de instrumentos e recursos, para ativar o desenvolvimento regional” (NETO, 2014, p. 80), ainda se nota uma concentração populacional e do desenvolvimento em algumas regiões, em detrimento de outras no Brasil. De toda maneira, é salutar considerar estas mudanças e analisar em que medida os ODS podem intensificá-las e, em particular na realidade dos municípios.

Para a composição do conjunto amostral dos municípios brasileiros avaliados em relação aos ODS, foram selecionados os municípios indicados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que nos apresentou um quadro, ilustrado a seguir, com as experiências de destaque em relação à implementação dos ODS, de acordo com trabalho diretamente feito com eles, em todo o território nacional.

Quadro 1 – Experiências municipais de destaque em relação aos ODS no Brasil

Município	UF	Ação em ODS	Informações adicionais	Ponto de Contato
Barcarena	PA	PPA alinhado aos ODS	Município alinhou o PPA e decretou que todos os programas e iniciativas do município fossem alinhados aos ODS, além de toda a comunicação destacar a relação com a Agenda.	Patrícia Menezes
Bom Despacho	MG	PPA alinhado aos ODS	Não há mais detalhes.	Maria de Fátima Rodrigues
Contagem	MG	Plano de Governo	“Plano Contagem 2030”.	Marilena Chaves
Goias	GO	Projeto	“Projeto Goias Saudável e Sustentável”.	Nayana Lima
Itajaí	SC	Projeto	“Projeto Itajaí 2040” e Planejamento Estratégico alinhados aos ODS. Parceria com a Universidade do Vale do Itajaí (Univali) para trabalhar o tema.	Vanderleia Martins Lohn
Jaguariuna	SP	PPA alinhado aos ODS	Não há mais detalhes.	Carolina Freire Lima
Jataí	GO	Projeto	“Programa Jataí Cidade Inteligente e Colaborativa” que visa trazer a sociedade para discutir o desenvolvimento sustentável do município.	Walber Leal

Manaquiri	AM	PPA alinhado aos ODS	Programa estratégico do governo alinhado aos ODS, além dos instrumentos orçamentários	Rodrigo Serravalle
Monteiro Lobato	SP	Projeto	O Município de Monteiro Lobato, SP, possui o “Projeto Monteiro Lobato”, “Cidade Humana Inteligente e Encantada” (CIHE 2030), onde os eixos do projeto foram produzidos levando-se em consideração o uso da tecnologia da informação, da educação, da história e cultura da cidade para promover a qualidade de vida da população, alinhando as ações aos ODS. O Município já realizou o alinhamento do Plano Diretor com os ODS e tem o objetivo de tornar-se uma <i>Smart City</i> , uma das primeiras cidades, com população abaixo de 10.000 habitantes, com as características de Cidade Inteligente e Humana do Brasil.	Grazielle Carvalho
São Bernardo do Campo	SP	Cooperação	Termo de cooperação com a USP.	
Teresina	PI	Projeto	“Projeto Teresina 2030”	Flavia Neves Maia
Vitória	ES	Observatório	Observatório de Indicadores municipais alinhados aos ODS.	Leonardo Santos
Carnaúba dos Dantas	RN	PPA alinhado aos ODS	Identificação visual do município também foi alinhada aos ODS.	Gilson Dantas (Prefeito)
Vigia de Nazaré	PA	Programas	Programas alinhados aos ODS.	Camille Vasconcelos (Prefeita)
Brasília	DF	Grupo de Trabalho	Criou um Grupo de Trabalho para construir um diagnóstico e levantamento das ações governamentais que possuem vínculo com os ODS e suas metas. O próximo passo será a criação da Comissão Distrital para os ODS.	Lawrence Pinto
Ubiratã	PR	Programas	A Prefeitura trabalhou com os ODM e continuou o alinhamento dos programas de governo e das ações das secretários com os ODS	Hideraldo Magron

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2018.

Na medida em que o Brasil é um país que possui grande quantidade de municípios, considerou-se necessário trabalhar com amostragem que levasse em conta a divisão das cinco regiões brasileiras, dadas as especificidades de cada uma delas, suas dimensões e desigualdades, permitindo a comparabilidade de suas características. A perspectiva inicial era trabalhar também com portes distintos dos municípios, contemplando os de pequeno, médio e grande porte⁴, mas pudemos notar que nem sempre isso seria possível

⁴ Não há consenso sobre a classificação das cidades por porte no Brasil, com diversos autores apresentando propostas. Aqui a proposta está baseada na divisão utilizada frequentemente pelos

em relação aos casos considerados exitosos do ponto de vista da implantação dos ODS. Pudemos notar que há portes distintos em jogo nestes casos, mas não necessariamente contemplando, por região, os três casos.

Considerados todos estes elementos foram selecionados, para a composição da amostragem da pesquisa, os seguintes municípios, divididos por região, tal como ilustrado a seguir, acompanhando as indicações iniciais da CNM:

Quadro 2 – Composição da amostragem de municípios da pesquisa

Região	Sul		Sudeste			Centro-Oeste		Nordeste		Norte	
Estado/Distrito Federal	Santa Catarina	Paraná	Minas Gerais	São Paulo	Espírito Santo	Goiás	Distrito Federal	Piauí	Rio grande do Norte	Pará	Amazônia
Municípios	Itajaí	Ubiratã	Bom Despacho Contagem	Jaguariúna Monteiro Lobato São Bernardo	Vitória	Goiânia Jataí	Brasília	Teressina	Carnaúba dos Dantas	Barcarena Vigia de Nazaré	Manaquiri

Fonte: Construção da própria autora, 2019.

Construindo a proposta: as bases da ferramenta de avaliação

Em termos gerais, a avaliação corresponde ao processo em que se questiona como uma política está funcionando na prática, refletindo sobre os meios empregados e sobre os objetivos e resultados alcançados. Ela também permite pensar a eficácia de uma política pública, questionando a validade, e o sucesso ou falha dos projetos colocados em prática.

Deste modo, consideramos que avaliar implica em: 1) múltiplas dimensões, 2) além de múltiplas espacialidades, 3) diversidade de tempos históricos e 4) diferentes perspectivas políticas em jogo, na medida em que o “sucesso” ou “insucesso” de uma política depende de todos estes aspectos.

trabalhadores do Sistema de Assistência Social, em que: Pequeno Porte 1 são as cidades com até 20 mil habitantes; Pequeno Porte 2 são as cidades entre 20.001 até 50 mil habitantes; Médio Porte são aquelas entre 50.001 até 100 mil habitantes; e as Grande Porte são as cidades a partir de 100.001 habitantes, desconsiderando-se aqui a divisão entre Grande Porte e Metrópole (SEDS, 2015).

1) Quando nos referimos à multidimensionalidade das questões avaliativas estamos nos referindo aos diversos temas considerados centrais destas questões. Temas que se referem à própria definição e delimitação da avaliação; prestação de contas e da transparência dos atos públicos; exigências, cada vez mais prementes, de descentralização das políticas e de inserção da participação popular nos processos de formulação e implementação das políticas, assim como a valorização cada vez maior da compreensão dos vários atores envolvidos nas políticas públicas e suas respectivas ideias e valores, entre tantos outros aspectos. Todos estes aspectos exigem uma perspectiva que leve em conta conhecimentos multidisciplinares e multidimensionais das políticas públicas que se fazem fundamentais à compreensão crítica e aprofundada da avaliação destas políticas.

2) Ao tratarmos das distintas espacialidades, consideramos de fundamental importância levar em conta as diferenças territoriais, sobretudo, em um país das dimensões do Brasil. Assim que, é de grande importância a presença de dados socioterritoriais capazes de oferecer subsídios para a avaliação de políticas públicas e suas respectivas capilaridades dos territórios. A elaboração de avaliações de políticas públicas sócio-territorializadas, tornam-se instrumentos capazes de proporcionar o amplo reconhecimento das realidades locais, tornando-as mais adequadas e portanto, mais próximas às perspectivas dos lugares onde foram desenhadas e implementadas as políticas sob avaliação.

3) Do ponto de vista da perspectiva histórica a lógica é similar: avaliar como sinônimo de “medir” muda de acordo com diferentes pontos no tempo. Assim que corresponde ao avaliador o cuidado de interpretar cada medida à luz de seu tempo.

4) Finalmente, quando nos reportamos à perspectiva política em tela, queremos nos referir ao fato de que avaliar requer a construção de um referencial que incida na compreensão do tema e na escolha metodológica do processo avaliativo assim como no próprio exercício da avaliação, de como é compreendido. Assim, é preciso denotar que a avaliação não é uma atividade neutra: seu intuito e até mesmo seus achados são orientados pelos propósitos de quem a demanda, como a demanda e por que. Esta compreensão mais alargada da avaliação e do seu significado abre espaço para a reflexão acerca

de sua natureza política, fortemente vinculada à realidade social, historicamente construída no seu entorno. (SILVA, 2008)

Todos estes elementos nos levam a considerar que qualquer avaliação, antes de tudo, é sempre um dos retratos possíveis dentre tantos, além de vinculado a um cenário multidimensional, um espaço, a um tempo e a uma leitura de mundo vinculada à perspectiva teórico-metodológica de seus executores.

Aplicando cada um deles aos propósitos em tela, qual seja a construção de uma ferramenta para a avaliação dos ODS nos municípios brasileiros, inicialmente, cumpre apontar a relevância de uma leitura ampla de todos os processos e atores e suas respectivas ideias e interesses envolvidos no processo, desde os gestores em diversos níveis das políticas, a seus beneficiários. Assim, com o reconhecimento dos diversos elementos da política e os diversos atores face aos objetivos da ação pública, consideramos que é possível pensar na avaliação como garantia para efetivação e universalização dos direitos de cidadania.

Além disso destaca-se a importância da análise local. Não podemos deixar de salientar que avaliar políticas públicas, ainda que mais gerais, e certamente vinculadas a cenários mais amplos, como estaduais, regionais e federais, deve ser um exercício que leve em conta o reconhecimento das realidades locais. Cada local tem suas especificidades e isso precisa ser considerado, não somente no desenho e na elaboração das políticas públicas, mas também na capacidade de avaliação das políticas já implementadas. Isso tem se tornado não só uma proposição, mas também uma exigência.

Esta questão espacial se vincula também a um recorte temporal que se remete, como ponto de partida, ao restabelecimento da democracia no Brasil, que trouxe ao país o fortalecimento do poder local pela conquista da autonomia política e financeira dos municípios, garantida pela Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã.

Fortalecimento reconhecido pela Lei Máxima brasileira que se alinha completamente à cobrança dos organismos internacionais, a exemplo da própria ONU, que destaca que a implementação das metas globais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ocorre no nível local. Portanto, de acordo com a agência, é necessário garantir, antes de tudo, seu olhar sobre este nível, na interlocução com o poder público e sociedades civis locais. É nele que as

peças vivem. É nele que as políticas públicas são implementadas. É nele que melhor se pode avaliá-las. É nele que mais adequadamente pode-se notar a trajetória dos ODS (NAÇÕES UNIDAS, 2019)

Por sua vez, este recorte temporal leva à perspectiva teórico metodológica que dá suporte ao conjunto da proposta que se apresenta – vinculada ao debate da democracia e da construção da cidadania no Brasil. Esta perspectiva pretende delinear-se como um caminho que resgata as dimensões políticas da avaliação, e referenciada na cidadania entendida como o direito a ter direitos, nos termos de Arendt (2012). “Um caminho que reconhece que este é um processo inacabado e incompleto que carece de participação da população já que a cidadania não se realiza sem a participação dos implicados, incorporando inclusive o conflito como motor de mudanças na construção de um projeto de cidadania em nossa sociedade”. (MARIO; LAISNER; GRANJA, 2016, p. 56-57)

É nesta perspectiva mais geral, portanto que se enquadra esta metodologia de pesquisa, no qual o local e suas práticas e sentidos assumem valor fundamental. Não somente seus ganhos e expectativas democratizantes, mas também naquilo que se refere aos seus obstáculos, pois as cidades são fonte de inovação e reforma social, mas também de desigualdade e retrocessos.

Tendo em vista esta perspectiva mais geral retomamos as notas da introdução recuperando a premissa jurídica da função social da propriedade que ao estabelecer os parâmetros básicos do papel de cada município dentro do território brasileiro, tornou-se referência basilar na proposta apresentada, ainda que complementada por outras a serem apresentadas, caso a caso.

Tendo em vista esta base, tomamos como referência o trabalho de Alfonsin et al (2017), no qual os autores propuseram um conjunto de cinco dimensões centrais do direito à cidade para o caso brasileiro que nos serviram de base para a construção da metodologia proposta.

1) Função Social da cidade:

Este princípio:

[...] representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõe uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer, enfim, a todos subsistemas que

servam para satisfazer as demandas coletivas e individuais” (CARVALHO FILHO, 2013, p.19 apud ALFOSÍN et al, 2017, p. 1225)

Com relação a ele, os autores destacam as diferenças entre a função social da cidade e a função social da propriedade, ambas colocadas no Estatuto da Cidade de 2001. Para Alfonsín et al (2017), a função social da cidade está ligada ao surgimento de um novo direito: o direito coletivo à cidade. Carvalho Filho (2013 apud ALFONSÍN et al, 2017) argumenta que a função social da cidade se adequa aos interesses da coletividade, enquanto a função social da propriedade busca se adequar mais especificamente ao Plano Diretor da Cidade.

2) Sustentabilidade Ambiental:

Dentro da concepção da Nova Agenda Urbana de 2016, a sustentabilidade está interligada à questão do desenvolvimento sustentável, no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ao falar de cidades sustentáveis, a agenda amplia o espectro deste termo para além da questão ambiental, ressaltando que também se trata da construção de espaços resilientes e seguros.

3) Gestão Democrática:

Segundo Alfonsín et al (2017), na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, ressalta-se a participação do processo urbano como um direito, amplo e equitativo. Ou seja, é preciso que o maior número de pessoas participe, assim como haja menos intermediários e “maior igualdade de oportunidade de influência no resultado de deliberações sobre política urbana e orçamento” (ALFOSÍN et al, 2017, p. 1230). Dessa forma, a Carta pontua a importância de espaços participativos institucionalizados (art.3), como colegiados, conferências, consultas e conselhos. O que o documento pleiteia é o reconhecimento por parte do Estado de movimentos políticos que inicialmente são desvinculados dele. Ciente de que uma deliberação equitativa não ocorre na realidade, a Carta também sugere a criação de mecanismos para suprimir essas desigualdades, como a criação de cotas de representação e participação para minorias e grupos vulneráveis.

4) Direito à Moradia Adequada

Para os autores, o direito à moradia adequada é essencial para se pensar o Direito à Cidade, na medida em que “a moradia é central para o exercício dos direitos humanos, fundamentados nos valores da cidadania, justiça social e o respeito à dignidade da pessoa humana” (ALFONSÍN et al 2017, p. 1235). Segundo os autores, o direito à moradia adequada já aparecia na Habitat II, realizada em 1996, como um direito humano, sendo entendida como a garantia do acesso à terra, à habitação e à infraestrutura existente na cidade. Contudo, a sua concepção foi ampliada na Nova Agenda Urbana, na medida em que dá especial ênfase aos grupos vulneráveis e à desigualdade de gênero: ou seja, as políticas urbanas a serem desenvolvidas devem evitar a exclusão destes grupos sociais que são mais vulneráveis.

5) Acesso ao Espaço Público e à Cultura

Para os autores (ALFONSÍN et al 2017), a questão do espaço público é fundamental para o cumprimento da função social da cidade, pois são nesses espaços que cidade e cidadania se conectam. Dessa forma, para que o espaço público cumpra os seus objetivos com eficiência, é necessário que haja infraestrutura e planejamento e gestão adequados. Na Nova Agenda Urbana, defende-se a proteção e a manutenção do espaço público, e a promoção de medidas que promovam o acesso democrático a estes espaços. O cerne da questão é a equidade no acesso ao espaço público, para que todos possam desfrutar de uma cidade de alta qualidade. O documento também ressalta a questão da cultura, na medida em que esta se relaciona à identidade da própria cidade, e destaca, de acordo com a Nova Agenda Urbana, que para ser rica desde este ponto de vista, deve promover encontros, trocas de ideias e todo tipo de manifestação cultural.

O fio condutor da construção da metodologia utilizou as dimensões apontadas pelos autores (ALFONSÍN et al, 2017) que procuraram estabelecer comparações entre a cidade legal e a cidade real, para o Brasil, a partir dos instrumentos jurídico-urbanísticos disponíveis ao poder local dos municípios e sua aplicação.

A partir desta perspectiva e suas respectivas dimensões, buscou-se, na metodologia proposta, alinhar seus pressupostos ao debate internacional,

utilizando-se do relatório do GOLD como referência. Tal como já apresentado, o último relatório lançado em 2016, o GOLD IV, estudou o papel que os governos locais e regionais podem ter na nova realidade internacional, a partir de alguns consensos que vêm se constituindo, a despeito das realidades locais, em torno de questões centrais, como o Meio Ambiente e a Nova Agenda Urbana. Alguns aspectos foram complementados pelo uso de relatórios anteriores do GOLD IV que trazem alguns elementos extras e melhores definições de alguns termos.

O alinhamento entre a agenda nacional e a internacional, em termos de parâmetros para a reflexão dos instrumentos jurídico-urbanísticos, existentes nas cidades a serem analisadas, trouxe um ganho significativo, pois para além de ampliar o debate e o uso da metodologia, para além do caso brasileiro, trouxe a este mesmo caso elucidações em termos de alguns aspectos previstos em legislação, mas que se apresentavam de forma um tanto quanto vaga, no que os relatórios do GOLD nos auxiliaram a estabelecer, mais objetivamente, definições e eixos de análise. A partir, deles é que se construiu o questionário, principal instrumento de coleta de dados a partir de oito eixos: 1) planejamento urbano; 2) zona rural; 3) meio ambiente; 4) acesso a serviços básicos; 5) direito à moradia; 6) acesso aos espaços públicos e integração cultural; 7) igualdade de gênero e 8) povos tradicionais.

Considerações finais

A construção deste trabalho de pesquisa, sobremaneira na parte a que se refere esta comunicação encontra respaldo a partir das diretivas da própria Assembleia Geral da ONU que destaca dois elementos avaliações das ODS que propõe: “[...] o primeiro deles trata de que as avaliações sejam lideradas pelos próprios países, ou seja, que eles monitorem os seus trabalhos em função dos ODS adaptados para as suas realidades e perspectivas. E um outro elemento complementar é o fortalecimento das capacidades dos governos em realizarem avaliação.” (COSTA, 2018, p. 103), além do próprio rigor nas avaliações.

A proposta apresentada buscou se constituir apresentar uma ferramenta de avaliação dos municípios brasileiros, em relação aos objetivos propostos na Agenda 2030, como uma forma de sincronizar os objetivos nacionais e o consenso internacional que vem sendo construído sobre as direções das

políticas mundiais. Para além do caso brasileiro, propõe-se constituir como uma ferramenta dentre as poucas disponíveis para avaliação destes objetivos.

Para o futuro da pesquisa, também baseados nestas dimensões, serão construídos os roteiros para os grupos focais que serão realizados com os representantes dos municípios selecionados. Este procedimento visa complementar a coleta de dados feita no questionário, na sua incompletude ou lacunas, assim como com novas questões, de caráter mais subjetivo, que busquem ampliar o escopo do primeiro instrumento de coleta de dados baseado em dados mais objetivos e na auto-aplicação.

O grupo focal é conhecido como uma técnica de investigação qualitativa comprometida com uma abordagem “compreensivista”. Autores clássicos na temática o definiram como uma técnica de pesquisa que coleta dados por meio das interações grupais, mediados pelo pesquisador. De acordo com Gondim (2003), como técnica, acaba ocupando uma posição intermediária entre a observação participante e as entrevistas em profundidade, podendo “[...] ser caracterizada também como um recurso para compreender o processo de construção das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos.” (GONDIN, 2003, p. 151)

Apesar das críticas que lhe podem ser feitas, consideramos este um instrumento fundamental, complementar à aplicação dos questionários, no caso da avaliação em tela. Esta técnica é muito útil na investigação de crenças, valores, atitudes, opiniões e processos de influência grupal e pode apoiar, ampliar ou mesmo colocar em questão algumas das respostas neles apontadas. E pode, também constituir um modelo de avaliação, até então desconhecido no universo dos ODS. Um modelo que leve também em conta percepções, atitudes e representações.

Referências

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ALFOSÍN, B; SALTZ, A; FILHO, G; FACCENDA, G; FERNANDEZ, D; MULLER, R. Das Ruas de Paris à Quito: o Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana-Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**. v.9. n.3. 2017. p. 1214-1246.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da cidade. 5ª ed. rev. ampl. E atual. São Paulo: Atlas, 2013 *apud* ALFOSÍN, B; SALTZ, A; FILHO, G; FACCENDA, G; FERNANDEZ, D; MULLER, R. Das Ruas de Paris à Quito: o Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana-Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**. v.9. n.3. 2017. p. 1214-1246.

COSTA, Melissa Andrade. Como avaliar o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Desafios e possibilidades para a agenda global de avaliação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.3, n.1, Junho/2018, pp. 100-123.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=55&data=29/08/2018>> Acesso em 05 mai. 2019.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. Grupos Focais como Técnica de Investigação. *Paidéia*, 2003,12(24), 149-161.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>>. Acesso em 29 dez. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. Diretoria de Geociência. Disponível em: <<https://brasilensintese.ibge.gov.br/territorio/divisao-politica.html>> Acesso em 29 dez. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**, Paris: Anthropos. 1974

DEMÁRIO, C. G. LAISNER, R., GRANJA. Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política. **O Social em Questão** - Ano XIX - nº 36 – 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Cidades são essenciais para atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cidades-sao-essenciais-para-atingir-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-dizem-agencias-da-onu/>>. Acesso em 05 mai. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 29 dez. 2017.

REZENDE, Maria José. As metas socioeconômicas denominadas Objetivos do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza urbana e à exclusão social. **Convergencia**, México, n. 43, jan.-abr., p. 169-209, 2007.

ROLNIK, Raquel. Os desafios para a política urbana brasileira. Entrevista publicada no site do Instituto GEO DIREITO. Disponível em: <
<https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/funcao-social-da-cidade/>> Acesso em 15/05/2017.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: *Ciudades para tod@s*. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 259-270.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 .

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). *Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. 1. ed. São Paulo: Veras, 2008.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Global Observatory on Local Democracy and Decentralization. About GOLD. Disponível em:
<<https://www.gold.uclg.org/about>>. Acesso em 29 dez. 2017.