

## SELEÇÃO E ADAPTAÇÃO DE METAS PARA A ESCALA LOCAL – UM PONTO DE PARTIDA PARA A APLICAÇÃO DOS ODS DAS NAÇÕES UNIDAS AO NÍVEL MUNICIPAL

Madeira, Paulo Miguel

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, paulo.madeira@campus.ul.pt

Guerra, João. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa,

joao.guerra@campus.ul.pt

Duque dos Santos, Madalena. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa,

madalena.duque@ics.ulisboa.pt

Ferrão, João. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa,

joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

**RESUMO:** Nesta comunicação, a partir do exemplo dos municípios portugueses, expomos as principais razões da relevância do contributo da escala local para que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas sejam alcançados e deixamos algumas ideias sobre como os governos locais e outros agentes a essa escala podem caminhar nesse sentido. Depois, apresentamos um método para a seleção, nem sempre fácil e consensual, das metas para as quais os municípios podem contribuir, em diferentes graus. Esta seleção baseou-se na adoção e aplicação de um conjunto de critérios para aferir a relevância, para a atuação dos agentes de âmbito municipal em Portugal, de cada uma das 169 metas relativas aos 17 ODS adotados pela ONU. Para elucidar estes aspetos, recorreremos à experiência da Plataforma ODSlocal ([www.odslocal.pt](http://www.odslocal.pt)), que envolve mais de seis dezenas de municípios portugueses.

**PALAVRAS-CHAVE:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, metas, municípios, Portugal.

**ABSTRACT:** In this paper, using the example of Portuguese municipalities, we explain the main reasons for the relevance of the contribution of the local scale to achieve the United

Nations SDGs for 2030 and we give some ideas on how authorities and other actors at this scale can move in that direction. We then present a method for the selection of the targets to which municipalities can contribute, to different degrees, excluding those that are outside their scope of action. This selection was based on the adoption and application of a set of criteria to assess the relevance, for the performance of municipal agents in Portugal, of each of the 169 goals related to the 17 SDGs adopted by the UN. To elucidate these aspects, we resorted to the experience of the ODSlocal Platform ([www.odslocal.pt](http://www.odslocal.pt)), which involves more than sixty Portuguese municipalities.

**KEYWORDS:** Sustainable Development Goals, targets, municipalities, Portugal.

## 1. O CONTEXTO DE ADOÇÃO DOS ODS E SUAS METAS

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015) que, apesar de algumas críticas baseadas em diversos argumentos (e.g., Blythe et al., 2018), são vistos como um importante esforço para enfrentar as alterações climáticas e ambientais em curso, bem como a perspectiva de esgotamento dos recursos e de insustentabilidade do modelo socioeconómico atual se não houver alterações nos padrões de produção e/ou consumo. Tendo como horizonte de concretização o ano de 2030, a resolução das Nações Unidas que formalizou os ODS incluiu a indicação de 169 metas através das quais as várias autoridades e outros atores se podem orientar no sentido de contribuírem para que aqueles objetivos sejam alcançados (ONU, 2015).

Inseridos na Agenda 2030 das Nações Unidas, os ODS constituem um projeto ambicioso, concebido ao nível global pelos Estados soberanos a pensar no conjunto do planeta, com uma lógica integradora dos sistemas sociais e naturais. Se alcançados, os ODS poderão assegurar um futuro assente na prosperidade económica e na promoção da qualidade de vida e justiça social, sem pôr em causa o equilíbrio dos ecossistemas. Pensados a partir dos Estados-nação, estes objetivos e metas dirigem-se em primeiro lugar a eles, pelo menos de forma explícita, tendo em conta a diversidade dos níveis de desenvolvimento socioeconómico, dos países desenvolvidos aos menos desenvolvidos.

A lógica e os propósitos abrangentes e transversais dos ODS implicam o envolvimento de todas as escalas geográficas de decisão e ação e a sua articulação, em função de cada objetivo

e, mais especificamente, de cada meta a alcançar. Isso implica que, não se dirigindo especificamente para as escalas regional e local, elas não são apenas palcos onde os ODS e as suas metas se deverão concretizar, são também níveis de decisão e ação cruciais para o sucesso da sua implementação. Por este motivo, a literatura expressa, pelo menos desde a Agenda 21 (Lafferty & Meadowcroft, 1996; Lafferty & Eckerberg, 1998; Schmidt et al., 2005), mas também mais recentemente (Barton et al., 2021; Sachs et al., 2021), a necessidade de enraizar no nível local a inovação transformadora e as ações para que a sustentabilidade e agora os ODS sejam alcançados. Isto é também reconhecido em vários documentos estratégicos adotados na ONU entre 2015 e 2016, conhecidos como “a agenda global para o desenvolvimento sustentável” (Barnett e Parnell, 2016; UN, 2017; Perry et al., 2021). Assim, não surpreende que tenha sido reconhecido que perto de dois terços desta agenda (110 das suas 169 metas) não poderão ser plenamente alcançados sem o envolvimento dos vários tipos de atores à escala local (OCDE, 2020; IIED for the Cities Alliance, 2015).

Dado que os ODS e as suas metas foram concebidos principalmente por e para atores nacionais, a sua adoção à escala local e as adaptações a que ela obriga requerem um investimento relevante em tempo e recursos. Neste contexto, surgiu um conjunto de literatura sobre como adotar os ODS e as suas metas à escala local. Nos países anglo-saxónicos, considera-se frequentemente que a escala local é equivalente à escala urbana, o que se reflete nas abordagens disponíveis na literatura. No entanto, na realidade ibérica a escala local corresponde essencialmente à realidade municipal, a qual coincide com a escala geográfica das suas principais cidades, mas abrange também vastas regiões essencialmente rurais.

O processo de adoção, adaptação e aplicação dos ODS e das suas metas à escala local faz parte dos processos necessários para que a sua territorialização seja bem-sucedida. A adoção dos ODS à escala local requiere várias etapas de adaptação, quer das abordagens das autoridades locais para que possam lidar eficazmente com estas questões (Tremblay et al., 2021), quer da interpretação dos ODS e suas metas à escala local. Mas estas nem sempre são aplicáveis a esta escala – ou, nalguns casos, são-no apenas procedendo a adaptações do seu texto.

## **2. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO À ESCALA LOCAL**

Para que a territorialização dos ODS possa ocorrer com sucesso, há um conjunto de condições que se devem verificar. Por exemplo, no caso inglês revelou-se importante que houvesse um

compromisso do Governo central com estas questões, a par de uma dotação de recursos para as autoridades locais poderem enfrentar o âmbito e a complexidade do quadro dos ODS de um modo adequado para a sua adoção local (Perry et al., 2021).

Por outro lado, é também necessário que as autoridades locais tenham presente que a sua ação não é igualmente relevante para todos os ODS. Isto pode ser aferido, por exemplo, pelo número de metas de cada ODS que se podem considerar pertinentes para a escala local (Greene and Meixell, 2017, p. 10). Deste modo, um primeiro passo para que a territorialização dos ODS possa ocorrer eficazmente é o estabelecimento das suas metas aplicáveis e relevantes à escala local, atendendo ao contexto territorial, socioeconómico e institucional a que esse exercício se refere.

Uma pesquisa de literatura académica e de documentos publicados por instituições que abordam estas questões permitiu confirmar que a “territorialização” dos ODS à escala local (conhecida por “localising” na literatura em língua inglesa) é um problema a que tem sido dedicada atenção, justamente para auxiliar as autoridades locais a definir prioridades, estratégias e ações, para que os municípios ou cidades se vão aproximando das metas e dos objetivos definidos pela ONU em 2015. A sua eficácia é depois aferida através de indicadores apropriados a esse fim, cuja evolução favorável pressupõe uma atuação no sentido das metas de âmbito local a alcançar.

A necessidade de escolher as metas relevantes para a escala local é referida nesses documentos, mas por vezes de forma pouco explícita; acontece também ser referida, mas não ser detalhada ou justificada caso a caso – isto é, meta a meta. Por isso, a equipa da Plataforma ODSlocal ([www.odslocal.pt](http://www.odslocal.pt)) sentiu necessidade de proceder à análise das 169 metas da ONU para verificar quais seriam eventualmente aplicáveis aos municípios portugueses. E, pelas razões expostas, considerámos ser útil descrever e contextualizar a metodologia adotada para essa tarefa, dado tratar-se de um contributo inovador neste domínio.

Na literatura internacional, uma das abordagens encontradas com semelhanças à adotada pela equipa da Plataforma ODSlocal é a do United States Urban Institute (Greene and Meixell, 2017), que identifica três critérios para identificar as metas dos ODS que não são relevantes para as cidades dos países desenvolvidos: as que são explicitamente limitadas aos países em desenvolvimento e/ou aos países menos desenvolvidos; as que são explicitamente dirigidas a leis, regulamentos ou políticas geridos por níveis superiores de governo; e as questões de

desenvolvimento sustentável que tipicamente ocorrem fora dos contextos urbanos, por exemplo a produção agrícola em grande escala ou a conservação marinha.

Entre fontes portuguesas, o trabalho que encontramos que mais se aproxima à abordagem aqui adotada é o de Ferreira (2020), onde são listadas as metas consideradas relevantes para os municípios portugueses em relação a cada um dos ODS. A enumeração do conjunto de metas referidas por ODS é acompanhada de uma justificação da sua importância para os municípios. Neste documento, as razões por que foram excluídas 72 das 169 metas que constam de deliberação da ONU podem ser, de algum modo, deduzidas com base nos critérios enumerados para a escolha das metas a ter em conta: relevância para o contexto local, exequibilidade face às condições e recursos disponíveis, e potencial de transformação.

Por outro lado, Abreu et al. (2020) apresentam um índice de sustentabilidade municipal que utiliza 129 indicadores, relativos a 66 metas. Estes indicadores resultam da adaptação para a escala local dos 252 indicadores (entretanto revistos para 247) que a resolução da ONU escolheu para monitorizar as 169 metas e os 17 ODS nela adotados. No entanto, não são apresentados critérios de seleção das metas em função do que elas visam e da possibilidade de serem prosseguidas à escala local. As metas consideradas parecem seguir o critério de haver, ou não, indicadores adequados para acompanhar a sua concretização à escala dos municípios.

### **3. METODOLOGIA DE SELEÇÃO DE METAS A CONSIDERAR À ESCALA LOCAL EM PORTUGAL**

A perspetiva da aplicabilidade, ou não, aos municípios portugueses das metas definidas pela ONU para os ODS foi o ponto de partida adotado pela equipa responsável pela Plataforma ODSlocal para a seleção das metas a considerar à escala local em Portugal, pensando em primeiro lugar nas câmaras municipais, mas também noutros atores que atuam ao nível dos concelhos.

A natureza do projeto Plataforma ODSlocal levou a equipa a assumir critérios abrangentes para a adoção, adaptação e transposição das metas dos ODS para a escala local. Em casos de dúvida utilizou-se o princípio da precaução, de modo a não excluir metas em relação às quais os municípios, embora não tenham grande capacidade de influência nem responsabilidade, podem querer desenvolver iniciativas, porque não estão isentos das consequências que decorrem dos problemas a que essas metas se dirigem. No âmbito da Plataforma ODSlocal, está, aliás, prevista uma ampla latitude de escolha das metas a prosseguir e de indicadores

específicos a usar (ou a criar) pelos municípios, para medir aspetos particulares da sua atuação em prol dos ODS. Por isso, admitiu-se incluir metas que, sendo no essencial da responsabilidade das autoridades nacionais, apontem para domínios em que os municípios poderão ter algum papel supletivo para que sejam atingidas.

A análise das 169 metas relativas aos 17 ODS da Agenda 2030 da ONU levou-nos a constatar que um importante conjunto não tem aplicabilidade à escala local em Portugal. Quer as autarquias locais, quer atores de outro tipo com atuação local muito dificilmente poderão ter iniciativas que influenciem de forma minimamente significativa o percurso em direção a essas metas, mesmo que, nalguns casos, se relacionem com elas. Isto levou à exclusão de 50 metas, com base em três critérios (Tabela 1).

Tabela 1. Critérios de exclusão das metas a considerar à escala local.

<i>Critério</i>	<i>Descrição</i>
A	Metas relativas a questões tratadas ao nível de Estados soberanos, sendo, por isso, desadequadas para aplicação à escala local, pois os municípios ou outros atores de âmbito local não têm, genericamente, capacidade de influenciar os seus resultados.
B	Metas dirigidas a países em desenvolvimento e/ou menos desenvolvidos, dizendo respeito a problemas que em Portugal não são importantes ou que estão no essencial resolvidos.
C	Metas que combinam os dois critérios anteriores. São metas que se dirigem aos estados “desenvolvidos”, mas com um objetivo instrumental de ajudar países em desenvolvimento a atingir determinados objetivos.

Fonte: elaboração própria

Por outro lado, um conjunto mais restrito de metas estão formuladas de um modo que não tem relação direta com a realidade portuguesa, mas dirigem-se a problemas que em Portugal ainda têm alguma relevância; noutros casos, o seu horizonte temporal está desatualizado. Por isso, foi adaptada a redação de 25 metas, com base em quatro critérios.

Tabela 2. Critérios de adaptação das metas a considerar à escala local.

<i>Critério</i>	<i>Descrição</i>
A	Metas dirigidas aos países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos que abordam problemas que persistem de forma não negligenciável em Portugal (e, possivelmente, também nalguns outros países desenvolvidos) e em relação aos quais os municípios podem ter algum papel.
B	Metas no essencial instrumentais no âmbito da cooperação internacional, mas onde os municípios podem ter algum papel.
C	Metas inicialmente definidas pela ONU com o horizonte temporal de 2020 (e não de 2030), o que levou a que, para os casos em que

	não foram excluídas ao abrigo dos critérios anteriores, fosse necessária uma adaptação da sua formulação.
D	Metas de âmbito nacional com objetivos quantitativos em relação aos quais o eventual contributo dos municípios é muito limitado. Foi retirada a referência ao objetivo quantitativo.

Fonte: elaboração própria

#### 4. CONCLUSÃO

Este exercício de escolha de critérios para seleção e adaptação das metas dos 17 ODS da ONU foi feito com base na realidade municipal portuguesa, tendo em conta o âmbito de ação das câmaras municipais e de outros agentes de nível municipal em geral. A aplicação destes critérios a diferentes realidades nacionais, ou até regionais, deverá levar a resultados diferentes em termos de metas a considerar como não aplicáveis ou adaptáveis. E diferentes realidades poderão inclusive exigir critérios diferentes dos que aqui apresentamos.

Estamos, contudo, convictos de que o método utilizado constitui um exemplo que pode facilmente ser aplicado em Espanha, onde a realidade tem muitos aspetos em comum com a portuguesa. E pode também ser aplicado, com eventuais ajustamentos, para a territorialização dos ODS e das suas metas ao nível local nos países desenvolvidos em geral. O facto de Portugal ser um país de desenvolvimento intermédio (38º em 66) dentro do conjunto de países classificados com “Desenvolvimento Humano Muito Elevado” (PNUD, 2020) pode facilitar a aplicação, mais ou menos adaptada, desta metodologia a outros contextos geográficos, dentro e fora deste grupo de países que, do ponto de vista do Índice de Desenvolvimento Humano, tal como é concebido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), estão em posição mais favorável.

Por outro lado, o facto de o resultado final, em termos de número de metas a considerar pelos municípios portugueses, ser semelhante ao que está referido na literatura como necessitando do envolvimento da escala local para que os ODS sejam alcançados é um bom indicador de que o método desenvolvido é adequado para esta finalidade.

#### 3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS NO FINAL DO TRABALHO

Abreu, J., António, J.H.C., Cerol, J., & Gonçalves J.F. (2020): *Índice de Sustentabilidade Municipal 2020*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa.

Barnett, C., Parnell, S. (2016): «Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda», *Environ. Urban.*, 28, 87–98, doi: 10.1177/0956247815621473.

- Blythe, J., Silver, J., Evans, L., Armitage, D., Bennett, N. J., Moore, M. L., *et al.* (2018): «The dark side of transformation: latent risks in contemporary sustainability discourse», *Antipode* 50, 1206–1223, doi: 10.1111/anti.12405.
- Ferreira, P.M. (2020): *Rumo a 2030: Os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável. Manual de ação local para a transformação global*, Lisboa, Instituto Marquês de Valle Flôr. <<https://ened-portugal.pt/site/public/paginas/estudos-e-investigacoes-pt-5.pdf>> (consulta: 29/03/2022).
- Greene, G., Meixell, B. (2017): *Hacking the Sustainable Development Goals. Can US Cities Measure Up?* <[https://www.urban.org/sites/default/files/publication/92946/hacking-the-sustainable-development-goals\\_0.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/publication/92946/hacking-the-sustainable-development-goals_0.pdf)> (consulta: 18/03/2022).
- Hugh Barton, H., Grant, m. & Guise, R. (2021): *Shaping Neighbourhoods: For Local Health and Global Sustainability*, Abingdon UK, Routledge.
- IIED for the Cities Alliance (2015): *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A Critical Analysis of the Role of Cities and Local Governments in the Global Agendas.* <<https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2030Agenda-iied.pdf>> (consulta: 17/2/2022).
- Lafferty, W., Eckerberg, K. (1998): *From the earth summit to local agenda 21: working towards sustainable development*, London, Earthscan.
- Lafferty, W., Meadowcroft, J. (eds) (1996): *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, Cheltenham, Edward Elgar.
- OCDE (2020): *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>.
- ONU (Organização das Nações Unidas): *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development; Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015. (A/RES/70/1)*. 2015. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)> (consulta: 20/12/2021).
- Perry, B., Diprose, K., Taylor Buck, N., and Simon, D (2021): “Localizing the SDGs in England: Challenges and Value Propositions for Local Government”, *Front. Sustain. Cities*, 3:746337, doi: 10.3389/frsc.2021.746337.
- PNUD (2020): *Human Development Report 2020 – The next frontier Human development and the Anthropocene*, <<https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>> (consulta: 30/3/2022).
- Sachs, J. D., Kroll, C., Lafortune, G., Grayson Fuller, and Finn Woelm (2021): *Sustainable Development Report 2021 – The Decade of Action for the Sustainable Development Goals*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781009106559
- Schmidt, L.; Nave, J. G., Guerra, J. (2005): *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável: Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*, Porto, Fronteira do Caos.
- Tremblay, D.; Gowsy, S.; Riffon, O.; Boucher, J.-F.; Dubé, S.; Villeneuve, C. A Systemic Approach for Sustainability Implementation Planning at the Local Level by SDG Target Prioritization: The Case of Quebec City. *Sustainability* 2021, 13, 2520. <https://doi.org/10.3390/su13052520>.
- UN (2017): *New Urban Agenda*, New York, United Nations, <<https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/nua-english.pdf>> (consulta: 7/4/2022).