

MESTRADO EM RISCOS, CIDADES E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - 2º CICLO DE ESTUDOS
ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS URBANAS E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Desenvolvimento sustentável e desigualdade O caso do Objetivo 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) na sua aplicação multiescalar.

Victoria Awoyama Klein

2023

Victoria Awoyama Klein

**Desenvolvimento sustentável e desigualdade
O caso do Objetivo 11 (Cidades e Comunidades
Sustentáveis) na sua aplicação multiescalar.**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território, orientada pelo Professor Doutor José Alberto Vieira Rio Fernandes.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2023

Sumário

| | |
|--|-----|
| Declaração de honra..... | 4 |
| Agradecimentos..... | 5 |
| Resumo..... | 6 |
| Abstract..... | 7 |
| Índice de Figuras..... | 8 |
| Índice de Tabelas..... | 10 |
| Lista de abreviaturas e siglas..... | 11 |
| Introdução..... | 13 |
| 1. Enquadramento teórico-conceitual..... | 15 |
| 1.1. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade..... | 15 |
| 1.1.1. Desenvolvimento..... | 15 |
| 1.1.2. Sustentabilidade..... | 17 |
| 1.1.3. Desenvolvimento sustentável..... | 20 |
| 1.2. Desigualdade territorial e políticas urbanas..... | 26 |
| 1.2.1. Território, desigualdade e vulnerabilidade..... | 27 |
| 1.2.2. Coesão territorial e políticas públicas..... | 29 |
| 1.3. Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável..... | 35 |
| 1.3.1. Transição de ODM para ODS..... | 41 |
| 1.3.2. Metas, indicadores e dados..... | 44 |
| 1.3.3. Sinergias e trade-offs..... | 48 |
| 2. Enquadramento metodológico..... | 53 |
| 3. Análise multiescalar..... | 54 |
| 3.1. Escala global..... | 56 |
| 3.1.1. União Europeia..... | 57 |
| 3.1.2. Mercosul..... | 62 |
| 3.2. Escala nacional..... | 66 |
| 3.2.1. Portugal..... | 67 |
| 3.2.2. Brasil..... | 75 |
| 3.3. Escala urbana..... | 82 |
| 3.3.1. Porto, Portugal..... | 83 |
| 3.3.2. Porto Alegre, Brasil..... | 88 |
| Discussão..... | 96 |
| Considerações finais..... | 100 |
| Referências Bibliográficas..... | 104 |
| Anexos..... | 113 |

Declaração de honra

Declaro que a presente dissertação é de minha autoria e não foi utilizada previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito acadêmico.

Porto Alegre, 15 de setembro de 2023

Victoria Awoyama Klein

Agradecimentos

À minha mãe, meu apoio constante, a garantia de que tudo ficaria bem, o colo incondicional sem o qual nada seria possível. Ao Henrique, meu cúmplice na vida desde o momento em que abri os olhos. Ao Caio, que acreditou em mim e tornou possível realizar esse sonho. Ao Felipe, que sempre sonhou grande, me impulsionando a sonhar também. Ao Bruno, Be, Tata, Guigo, Carmen e Gi, à toda essa família irreverente que acalenta meu coração.

Ao professor José Alberto Rio Fernandez, que topou esse desafio e, com generosidade e pragmatismo, me ajudou a operar esse milagre. Aos meus professores e colegas do MRCOT, que fizeram com que todo aprendizado viesse acompanhado de boas risadas e de um café barato. Aos professores e colegas da UFRGS, com especial menção aos queridos Leandro Andrade e Paulo Reyes, grandes mestres e caros amigos.

Aos meus amigos, que não listarei porque temo esquecer ou ter que ordenar, e que são genuinamente os melhores do mundo em garantir meu sorriso no rosto e meu fígado fazendo hora extra. À minha terapeuta, Julia, que não soltou minha mão e viabilizou esse encerramento.

À cidade do Porto, à Portugal, que tão bem me receberam, que tanto me ensinaram, que no meu coração fizeram lar.

À cidade de Porto Alegre, ao Brasil, que são casa sempre. Minha raiz, minha cultura, o Brasil é o gingado e o sorriso do mundo.

Por último e, nesse caso, o mais importante, ao meu pai. Pai, obrigada por ter me ajudado a sonhar em alturas que nem sabia enxergar, por ter pavimentado esse caminho para mim e por nunca, mesmo nas horas impossíveis, ter deixado de torcer pela tua filha favorita. Não te preocupa, não contarei para as outras.

É tanto agradecimento que parece um Oscar, mas para mim, é como se fosse.

Muito obrigada.

Resumo

A presente dissertação tem como ponto de partida a questão: o Objetivo de Desenvolvimento Estratégico 11, que pugna por Cidades e Comunidades Sustentáveis, é uma ferramenta política que reconhece as desigualdades territoriais? Está estruturada em enquadramento teórico-conceitual, enquadramento metodológico, estudo de caso, discussão, resultados e conclusão.

No enquadramento teórico-conceitual, são abordadas questões associadas à sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, desigualdade territorial, coesão territorial e políticas públicas, bem como a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O estudo de caso considera a análise multiescalar centrada em Portugal e no Brasil, e tem em atenção os âmbitos global, nacional e urbano. Identificam-se estratégias e políticas relacionadas com a sustentabilidade e em particular a Agenda 2030, e faz-se a comparação no desempenho relativamente aos indicadores do ODS 11 na escala nacional e urbana.

A discussão procura fazer o debate sobre a questão de partida e promover a reflexão sobre a pertinência de uma análise multiescalar, bem como mostrar as principais diferenças entre Portugal e Brasil em cada uma das escalas estudadas e a relevância das políticas públicas destinadas ao cumprimento da Agenda 2030 e dos ODS, muito especialmente o ODS 11. Esta dissertação de mestrado procura contribuir para a compreensão da relação entre desenvolvimento sustentável e desigualdade territorial, e destaca a importância de uma base de dados sólida e de abordagem sensível às particularidades locais, na promoção da sustentabilidade e da coesão territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Desigualdade Territorial; Portugal; Brasil; ODS.

Abstract

The present dissertation is rooted in the following inquiry: Does Sustainable Development Goal 11, which advocates for Sustainable Cities and Communities, serve as a policy instrument that acknowledges territorial inequalities? The dissertation is structured into theoretical-conceptual framework, methodological framework, case study, discussion, results, and conclusion.

Within the theoretical-conceptual framework, various issues pertaining to sustainability, sustainable development, territorial inequality, territorial cohesion, public policies, as well as the Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals (SDGs) are addressed. The case study encompasses a multi-scalar analysis focusing on Portugal and Brazil, taking into consideration the global, national, and urban dimensions. Strategies and policies related to sustainability, particularly the Agenda 2030, are identified, and a comparison of performance with respect to SDG 11 indicators at the national and urban scales is conducted.

The discussion aims to foster a debate on the initial question and encourage reflection on the relevance of a multi-scalar analysis. It also seeks to highlight the main differences between Portugal and Brazil at each of the studied scales, along with the significance of public policies aimed at achieving the Agenda 2030 and the SDGs, particularly SDG 11. This master's dissertation seeks to contribute to an understanding of the relationship between sustainable development and territorial inequality, emphasizing the importance of a robust database and an approach sensitive to local peculiarities in advancing sustainability and territorial cohesion.

Key-words: Sustainable development; Territorial inequalities; Portugal; Brazil; SDG 11.

Índice de Figuras

| | |
|--|----|
| FIGURA 1 - ASPECTOS SOCIAL, ECONÓMICO E AMBIENTAL NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | 25 |
| FIGURA 2 - SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL..... | 25 |
| FIGURA 3 - PILARES DO CONCEITO DE COESÃO TERRITORIAL | 30 |
| FIGURA 4 - CINCO P'S..... | 36 |
| FIGURA 5 - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | 37 |
| FIGURA 6 - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO | 42 |
| FIGURA 7 - ESQUEMA COMPARATIVO ENTRE ODM E ODS..... | 44 |
| FIGURA 8 - EXEMPLIFICAÇÃO DAS POSSÍVEIS ARTICULAÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE INDICADORES ODS | 45 |
| FIGURA 9 - DIAGRAMA ESQUEMÁTICO DOS METADADOS DO INDICADOR 11.1.1 | 47 |
| FIGURA 10 - DIAGRAMA <i>CHORD</i> DE SINERGIAS (ESQ.) E <i>TRADE-OFFS</i> (DIR.) RELATIVOS AO ODS 11 | 50 |
| FIGURA 11 - DIAGRAMA <i>SANKEY</i> RELATIVO AO ODS 11 | 51 |
| FIGURA 12 - ESQUEMA DE METODOLOGIA..... | 53 |
| FIGURA 13 - DIAGRAMA DA ANÁLISE DOCUMENTAL | 54 |
| FIGURA 14 - MAPA MUNDIAL COM A LOCALIZAÇÃO DE PORTUGAL E DO BRASIL | 55 |
| FIGURA 15 - BLOCOS ECONÓMICOS E COMISSÕES ECONÓMICAS DA ONU | 57 |
| FIGURA 16 - PRIORIDADES DA COMISSÃO EUROPEIA 2019-2024 | 59 |
| FIGURA 17 - PACTO ECOLÓGICO EUROPEU | 60 |
| FIGURA 18 - METAS E POLÍTICAS DA UE PARA O ODS 11..... | 61 |
| FIGURA 19 - METAS E POLÍTICAS DA UE PARA O ODS 11..... | 62 |
| FIGURA 20 - EIXOS DO PEAS | 63 |
| FIGURA 21 - MAPA ESQUEMÁTICO DE PORTUGAL E DO BRASIL | 67 |
| FIGURA 22 - INSTRUMENTOS IMPORTANTES PARA AS POLÍTICAS URBANAS DE PORTUGAL | 69 |
| FIGURA 23 - AGENDAS TEMÁTICAS DA ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030 | 70 |
| FIGURA 24 - EIXOS E ÁREAS PRIORITÁRIAS DE ATUAÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA | 72 |
| FIGURA 25 - ÁREAS DE POLÍTICA DAS GO 2022-2026 ASSOCIADAS AO ODS 11 | 73 |
| FIGURA 26 - PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO PARA O ODS 11 | 74 |
| FIGURA 27 - PROGRAMAS DO PPA 2020-2023 RELACIONADOS AO ODS 11..... | 76 |
| FIGURA 28 - COMPARATIVO ENTRE OS PROGRAMAS PPA 2016-2019 E O PPA 2020-2023 | 78 |
| FIGURA 29 - OBJETIVOS E METAS DO PPA 2024-2027 RELACIONADOS ÀS TEMÁTICAS DO ODS 11 | 80 |
| FIGURA 30 - ESQUEMA COMPARATIVO ENTRE PORTUGAL E BRASIL NO ODS 11 | 81 |
| FIGURA 31 - LOCALIZAÇÃO DO PORTO, PORTUGAL | 84 |

| | |
|--|----|
| FIGURA 32 - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E LINHAS DE ATUAÇÃO DO PDM PORTO 2021 | 86 |
| FIGURA 33 - INICIATIVAS DA CÂMARA MUNICIPAL RELACIONADAS AO ODS 11..... | 87 |
| FIGURA 34 - LOCALIZAÇÃO DO PORTO ALEGRE, BRASIL..... | 89 |
| FIGURA 35 - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E RESPECTIVOS PROGRAMAS DO PDDUA 2010..... | 91 |
| FIGURA 36 - INICIATIVAS MUNICIPAIS RELACIONADAS COM AS TEMÁTICAS DO ODS 11 | 92 |
| FIGURA 37 - ESQUEMA COMPARATIVO ENTRE PORTO E PORTO ALEGRE NO ODS 11 | 94 |

Índice de Tabelas

| | |
|--|----|
| TABELA 1 - EVENTOS E ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE O MEIO AMBIENTE..... | 23 |
| TABELA 2 - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | 38 |
| TABELA 3 - METAS DO ODS 11 | 41 |
| TABELA 4 - METAS, INDICADORES E CLASSIFICAÇÃO TIER DO ODS 11..... | 46 |
| TABELA 5 - NÚMERO DE INICIATIVAS DO PPA RELACIONADAS AO ODS 11 | 77 |

Lista de abreviaturas e siglas

| | |
|----------------|---|
| CE..... | COMISSÃO EUROPEIA |
| CELAC..... | COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS |
| CEPAL..... | COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE |
| CPI..... | CITY PROSPERITY INDEX |
| EP2030..... | ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030 |
| ECP 2030 | ESTRATÉGIA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA 2030 |
| EU | EUROPEAN UNION |
| GIZ..... | GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT |
| GO..... | GRANDES OPÇÕES |
| IBGE | INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA |
| IDSC..... | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES |
| INE | INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA |
| ISM..... | INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL |
| LDO | LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS |
| LOA | LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL |
| MERCOSUL..... | MERCADO COMUM DO SUL |
| NUTS | NOMENCLATURA DAS UNIDADES TERRITORIAIS PARA FINS ESTATÍSTICOS |
| ODM | OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÉNIO |
| ODS | OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL |
| ODUS | OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL |
| ONU | ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS |
| PDDUA | PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL |
| PDM | PLANO DIRETOR MUNICIPAL |
| PEAS..... | PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL |
| PNPOT..... | PLANO NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO |
| PNUD | PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO |
| PNUMA | PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE |
| PPA..... | PLANO PLURIANUAL |
| PROT | PLANO REGIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO |
| RMADS..... | REUNIÃO DE MINISTROS E AUTORIDADES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL |

| | |
|--------------|--|
| RLV | RELATÓRIO LOCAL VOLUNTÁRIO |
| RNV | RELATÓRIO NACIONAL VOLUNTÁRIO |
| SADC | COMUNIDADE DE ESTADOS DA ÁFRICA AUSTRAL |
| SDG | SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS |
| UE | UNIÃO EUROPEIA |
| UNESCO | ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA |
| UNICEF | FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA |
| UOPG | UNIDADES OPERATIVAS DE PLANEAMENTO E GESTÃO |
| WCED | WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT |

Introdução

Na era atual da globalização e da crescente interconexão entre territórios, o desafio do desenvolvimento sustentável e da coesão territorial tem tanto de complexo como de premente. A Agenda 2030, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), emerge como um instrumento orientador para os países, regiões e cidades em busca de um futuro mais justo e equitativo. Um desses objetivos é o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, cujo propósito é promover o desenvolvimento inclusivo, resiliente e sustentável no meio urbano, onde habita mais de metade da população do mundo.

Esta dissertação faz uma análise abrangente, com foco nas realidades de Portugal e do Brasil, dois países com laços históricos e culturais profundos, mas com experiências distintas no cenário global e socioeconómico. A análise aqui realizada abrange as dimensões global, nacional e local (em contexto urbano), com o objetivo de contribuir para a compreensão das abordagens diversas e dos desafios que cada país enfrenta em sua jornada rumo à implementação do ODS 11. Ao longo desta dissertação, surgem reflexões sobre a diferença entre as escalas de análise, o papel das instâncias governamentais, a coordenação entre essas escalas e a relação com as diretrizes da Agenda 2030, os ODS e o conceito "*Leave No One Behind*", presente em muitos discursos políticos, considerada a sua pertinência para entender a complexidade da desigualdade territorial.

A desigualdade territorial é observada em maior ou menor grau. Algumas regiões gozam de maior qualidade de vida, prosperidade e estão associadas a agendas progressistas de desenvolvimento sustentável. Outras enfrentam uma série de desafios que aprofundam a vulnerabilidade da sua população, com altos índices de violência, extrema pobreza, insegurança alimentar, o que ocasiona, muitas vezes, na priorização de políticas mais voltadas ao crescimento económico, em desfavor do meio ambiente e da consideração de um equilíbrio sustentável.

A análise documental realizada procura verificar os esforços realizados para o cumprimento do ODS 11, entendendo que este é um princípio global que busca a

redução das disparidades e um desenvolvimento mais igualitário. Consideram-se documentos oficiais disponibilizados em suporte eletrónico e na Internet, o que permite também aferir sobre a qualidade da comunicação com a sociedade civil. A análise global privilegia a análise dos blocos União Europeia e Mercosul; a escala nacional investiga as abordagens de Portugal e do Brasil na integração da Agenda 2030 e dos ODS às políticas públicas, nomeadamente o ODS 11; o estudo das iniciativas urbanas, por fim, debruça-se sobre o planeamento no âmbito municipal de Porto e Porto Alegre.

Esta dissertação parte da hipótese de que a cooperação multinível é essencial na construção de políticas eficientes e de que a desigualdade territorial pode ser verificada e ter repercussões em várias escalas. É destacada a importância dos dados e indicadores, que permitem a realização de uma monitorização e são a fundação das políticas públicas, e da integração da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e acompanhamento dessas políticas. A análise multiescalar proposta é alicerçada na complexidade das desigualdades de base territorial e na importância de adaptar as políticas a cada contexto específico. A pesquisa possui como recorte temporal o ano de 2023, tendo por base as políticas vigentes e a análise das iniciativas anteriores e das propostas, sendo realizada na expectativa de ser pertinente para pesquisadores, formuladores de políticas públicas e para a sociedade civil em geral.

1. Enquadramento teórico-conceptual

A fim de tornar possível analisar se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável configuram uma ferramenta política que reconhece as desigualdades territoriais, o enquadramento teórico-conceptual apresenta contexto e base teórica para o estudo de caso e posterior discussão. Neste capítulo, serão discutidos três grupos de conceitos fundamentais para a compreensão do objeto de estudo: o primeiro aborda os conceitos de desenvolvimento, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável; o segundo os de desigualdade territorial, territórios vulneráveis e políticas de coesão territorial; o terceiro e último refere-se à Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como a transição desde os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com referência ainda às sinergias e trade-offs entre os objetivos e o cálculo de indicadores.

1.1.Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade

Os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade têm sido amplamente discutidos e mencionados em diversas áreas, como na pesquisa acadêmica e científica, educação, cultura, mídia massificada, política e economia. Apesar disso, ambos os termos possuem uma ampla gama de significados e são frequentemente interpretados como sinónimos.

Este capítulo tem como objetivo estabelecer a base conceitual para as terminologias abordadas, começando pela análise do conceito de "desenvolvimento". É essencial entender como o desenvolvimento é definido e compreendido em diferentes contextos e como isso se relaciona com o meio ambiente. Além disso, este capítulo aborda a evolução histórica do conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável e como estes se tornaram preocupações globais e diretrizes essenciais em políticas territoriais, especialmente as urbanas.

1.1.1. Desenvolvimento

O debate acadêmico e científico sobre desenvolvimento é extenso e apresenta contradições, particularmente sobre a relação entre desenvolvimento e crescimento

económico (Barbosa et al., 2014). Essa questão é também polêmica na conceituação dos termos “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade”, em que a pauta de economia em um modelo capitalista figura como ponto focal e fator problemático para diversos autores.

Historicamente, o debate sobre desenvolvimento ganhou notoriedade global após a Segunda Guerra Mundial, quando as principais potências mundiais sofreram grandes danos estruturais, bem como agravamento das condições sociais. Enquanto os países industrializados buscavam reconstrução e reorganização, os territórios colonizados enfrentavam pobreza, fome, desemprego e discriminação. A crise política, económica, social e ambiental do pós-guerra culminou na publicação da Carta das Nações Unidas, tratado que estabelece a Organização das Nações Unidas (ONU) e um dos mais importantes documentos sobre desenvolvimento no contexto do pós-guerra, que salienta a premência em buscar soluções para gerar progresso económico e melhoria nas condições de vida (Barbosa et al., 2014).

A história da ascensão do termo “desenvolvimento” no debate político pode associar-se ao discurso inaugural do Presidente dos Estados Unidos, Harry Truman que, em 1949, utiliza o termo “subdesenvolvido” para referenciar-se aos países que, com a liderança dos EUA, alcançariam crescimento económico e industrial. Assim, o então Presidente estabelece uma convenção implícita de que os Estados Unidos seriam a nação desenvolvida, e faz alusão à era da hegemonia americana (de Lara & de Oliveira, 2017).

A agenda política passa a compreender planos desenvolvimentistas que podem ser interpretados através de três fases. A primeira, entre 1950 e 1960, é definida pela noção de desenvolvimento como o crescimento económico, visto como a principal solução para a pobreza extrema. A segunda fase surge com a compreensão de que apenas o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) não era capaz de reduzir a pobreza, e que era essencial considerar aspetos sociais. Posteriormente, em meados de 1980, dá-se início a terceira fase dos planos desenvolvimentistas, marcada pela compreensão de que os recursos naturais são finitos e necessários para a sustentação do capital (de Lara & de Oliveira, 2017).

É a partir da lógica da terceira fase, que considera relevante não só o aspeto económico, mas também o social e ambiental, que é contextualizado o conceito contemporâneo de desenvolvimento na interpretação utilizada na presente dissertação. De acordo com Peet & Hartwick (2009), desenvolvimento é um processo evolutivo no qual a capacidade humana é melhorada em termos de iniciar novas estruturas, lidar com problemas, adaptar-se a contínuas mudanças e esforçar-se de forma intencional e criativa para alcançar novos objetivos. O conceito, assim descrito, possui maior afinidade com o paradigma de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, explicados a seguir.

1.1.2. Sustentabilidade

Sustentabilidade é, de acordo com Basiago (1999), a capacidade de manter alguma entidade, resultado ou processo ao longo do tempo. Na literatura recente, contextualizada através da terceira fase de planos desenvolvimentistas e a crescente preocupação com a finitude dos recursos naturais, o conceito possui uma ampla gama de definições e correntes de pensamento. Ainda sim, independente da ideologia por trás do termo, o denominador comum na literatura estabelece que sustentabilidade trata do equilíbrio de um sistema, estabelecido pela relação entre o ser humano e o meio ambiente, no decorrer do tempo. Conforme Mensah (2019), “sustentabilidade é garantir alinhamento e equilíbrio entre sociedade, economia e o meio ambiente em termos da capacidade regenerativa dos ecossistemas do planeta”.

O objetivo deste subcapítulo, além de conferir conceituação ao termo “sustentabilidade”, é contextualizar as diferentes conotações e problemáticas. A discussão sobre o conceito de sustentabilidade varia entre dois pontos de vista antagónicos, a sustentabilidade extremamente forte e extremamente fraca. A sustentabilidade extremamente forte parte do princípio de que o capital natural é essencial e insubstituível, e que a exploração e a utilização de recursos naturais devem ser eliminadas. Essa corrente defende o protagonismo da natureza e a sua conservação ao ponto de poder negligenciar a sociedade humana. Alguns autores acreditam, inclusive, que se há o não desenvolvimento da sociedade, o meio natural é restaurado e mantido (Ruggerio, 2021; Shi et al., 2019). Esse ponto de vista, radical e irrealista, é

geralmente associado a movimentos ecologistas conservadores, porém pode ser pertinente enquanto contraponto em debates de caráter filosófico. Os defensores da sustentabilidade fraca, por outro lado, acreditam que a natureza é mero objeto, cujo papel é suprir as necessidades humanas através de fornecimento de recursos naturais e servir de depósito para resíduos. Para os extremistas dessa visão, o debate alcança a ideia de um planeta totalmente artificial, onde a tecnologia e os recursos manufaturados substituem completamente o papel que uma vez a natureza ocupou (Ruggerio, 2021).

A análise mais pertinente, entretanto, tem como objeto as vertentes mais amplamente citadas e discutidas, a sustentabilidade fraca e a sustentabilidade forte. No caso da sustentabilidade fraca, o objetivo final é o crescimento económico sustentável, também interpretado por alguns autores como desenvolvimento sustentável. Os recursos naturais são vistos como capital natural e possuem valor monetário, ou seja, são objeto de compra e venda, parte de um comércio e sujeitos às leis de oferta e demanda. A busca por equilíbrio entre crescimento económico e manutenção dos recursos naturais é feita pela confiança de que a própria oferta e demanda alcançariam uma relação harmoniosa, bem como através da esperança em futuras descobertas que poderiam remediar toda a depredação e exploração humana no meio ambiente (Ruggerio, 2021). Essa corrente antropocêntrica vê a natureza como um capital substituível por capital manufaturado. O capital total, obtido pela soma do natural e manufaturado, é o mais relevante, ou seja, não importa a proporção na composição, contanto que haja capital (Shi et al., 2019). Muito atribuídas a ideia de sustentabilidade fraca são as propostas de economia circular e economia verde, conceitos frequentemente utilizados para a prática de *greenwashing*, traduzido livremente para “lavagem verde”, que é camuflar, mentir ou omitir informações sobre os reais impactos das atividades de uma empresa no meio ambiente, enquanto fornece a noção de que um produto ou ação é sustentável (Ruggerio, 2021).

Em contrapartida, a sustentabilidade forte, muitas vezes associada à sustentabilidade ambiental e sustentabilidade social, parte do princípio de que a ecologia faz parte do sistema socioeconómico do ser humano, envolvendo troca de matéria, energia e

informação com o ambiente. Os sistemas socioecológicos possuem um grau de imprevisibilidade e incerteza, portanto, o princípio da precaução é aderido ao tratar da possibilidade de substituir recursos naturais por artificiais. Os recursos naturais, nesta vertente, não podem ser totalmente substituídos por capitais artificiais. Isso não significa aderir posições conservadoras no que toca à relação entre sociedade e natureza, mas presumir que a persistência do ecossistema depende da reversão da tendência de destruição dos recursos naturais (Ruggerio, 2021). Em suma, é uma visão centrada na natureza, em que o capital natural cumpre um papel insubstituível na produção e no consumo. Ainda, acredita-se que o equilíbrio económico depende do capital natural, e que este é essencial para o crescimento do manufaturado. Essencialmente, o desenvolvimento económico não deve exceder o limite da natureza.

A sustentabilidade forte é associada com correntes de pensamento como “*degrowth*”, traduzido livremente para “decrecimento”, que defende a reversão das tendências de consumo, e “*bien vivir*”, traduzido livremente para “viver bem”, conceito que prega o respeito à Mãe Natureza e todos seres vivos, priorizando o bem-estar comunitário em detrimento do bem estar individual. Este último é originário de culturas sul-americanas, particularmente andinas, e é adotado e incorporado em políticas na Bolívia e Equador. Argumenta-se que os conceitos supracitados não associam-se à ideia de desenvolvimento, visto que o desenvolvimento pode ser uma imposição da cultura hegemónica em povos originários e minorias sociais (Ruggerio, 2021).

Os problemas mais comuns, no que tange a discussão em torno do conceito de sustentabilidade, são derivados do embate entre sustentabilidade forte e fraca, da confusão entre igualdade intrageracional e intergeracional e da aplicação do conceito para uma escala determinada. O termo “intrageracional” diz respeito a membros de uma mesma geração, ou seja, a igualdade no momento presente, enquanto “intergeracional” consiste na relação entre distintas gerações, no caso, entre o presente e o futuro (Shi et al., 2019). De acordo com Mensah (2019), é necessário enfatizar a noção de igualdade intergeracional, visto que as necessidades das gerações futuras não são fáceis de compreender e determinar.

Estudar sustentabilidade em determinada escala é um problema complexo, visto que com o presente conhecimento do funcionamento de biosfera e dos ecossistemas naturais, é impossível atuar local ou regionalmente sem impactar o planeta como um todo. Por exemplo, introduzir uma espécie exótica num ecossistema pode causar a extinção de outras espécies únicas e essenciais para aquele ecossistema, desmatar a Floresta Amazônica pode causar desequilíbrio climático global, a emissão de poluentes pode gerar chuvas ácidas em pontos diferentes do de sua origem. Portanto, analisar sustentabilidade em escalas pode ser um erro metodológico. Ainda, analisar recortes inseridos em contextos territoriais permite a delimitação de processos e objetos de interesse para estudo, tornando a análise em escalas limitadas significativa (Ruggerio, 2021).

No presente estudo, sustentabilidade é compreendida como uma meta a ser atingida, um objetivo que possui mais relação com o seu processo do que com seu fim. Por possuir como fator essencial a intergeracionalidade, a necessidade futura e sua imprevisibilidade, é um conceito que varia constantemente e possui mais serventia enquanto conceito e objetivo, do que enquanto uma condição. Para fins de base conceptual, o termo “sustentabilidade” quando aqui mencionado é a sustentabilidade forte.

1.1.3. Desenvolvimento sustentável

A discussão sobre desenvolvimento sustentável surge através de estudos em economia, tendo relação com Malthus, que, em 1789, defendeu que o crescimento populacional aconteceria em progressão geométrica, em contraste com o crescimento dos recursos de subsistência, que ocorreria em progressão aritmética. Dessa forma, o crescimento populacional seria maior do que a capacidade de suprir suas necessidades, resultando na miséria da humanidade e na exaustão dos recursos. A partir disso, a preocupação com a não-renovabilidade de recursos naturais e a sua consequência para o crescimento económico e a qualidade de vida humana criaram indagações sobre a sustentabilidade das tendências de desenvolvimento (Mensah, 2019).

No último século, ocorre uma ascensão do debate sobre desenvolvimento sustentável, sobretudo a partir da década de 1970, incitado por inúmeras evidências do impacto negativo no meio ambiente pela ação humana e consequente necessidade de estabelecer limites para o modelo desenvolvimentista assente num crescimento económico desordenado. Doenças e desastres ambientais causados por poluição industrial, ecossistemas prejudicados pela atividade intensiva na agricultura e a acelerada expansão urbana tornavam evidente que o meio natural estava sob ameaça (Ruggerio, 2021). A preocupação levou à criação do conceito de ecodesenvolvimento, abordagem que buscava conciliar desenvolvimento com respeito aos ecossistemas para preservar a habitabilidade no planeta, e que terá sido predecessora do conceito de desenvolvimento sustentável (Ruggerio, 2021).

Em 1972, uma conferência da ONU, realizada em Estocolmo, ressaltou a preocupação com a preservação do meio ambiente e sua biodiversidade para garantir direitos humanos a um mundo saudável e produtivo. Em 1982, a edição do encontro em Nairobi revisou o progresso e enfatizou a necessidade de cooperação internacional e de maiores esforços para proteger o meio ambiente. O plano de ação então estabelecido, entretanto, foi comprometido pelas tensões geopolíticas entre governos ocidentais e orientais (Shah, 2008).

No ano seguinte, a ONU criou a *World Commission on Environment and Development* (WCED) que, em 1987, divulgou o *Brundtland Report*, intitulado “*Our Common Future*”. O relatório cunha o termo “desenvolvimento sustentável” e o define como “desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de resposta das gerações futuras às suas próprias necessidades” (WCED, 1987). Outrossim, o documento salienta que gerar igualdade, crescimento e preservação do meio ambiente é possível de forma simultânea e que cada país pode atingir seu potencial económico enquanto mantém seus recursos naturais (Shah, 2008). Surge então um novo paradigma para desenvolvimento, por vezes criticado pela ambiguidade e falta de precisão e especificidade (de Jong & Vijge, 2021; Fukuda-Parr, 2016; Ruggerio, 2021).

A partir da publicação do Relatório Brundtland, diversos acordos e conferências internacionais foram realizados a fim de proteger e conservar o meio ambiente (ver tabela abaixo). Em 1992, a ONU realizou a Conferência em Meio Ambiente e Desenvolvimento, popularmente conhecida como “Rio 92”. As recomendações do Relatório Brundtland foram os tópicos primários de discussão, e o fruto da Conferência foi a Agenda 21, um plano de ação internacional com princípios, objetivos e medidas de financiamento com o propósito de unir governos, entidades não governamentais, empresas e sociedade civil na busca do desenvolvimento sustentável (Mensah, 2019). Foi também lançada a Declaração do Rio, um conjunto de princípios para guiar condutas nacionais em proteção ambiental e desenvolvimento, bem como adoção de tratados sobre mudanças climáticas, manejo de florestas e conservação da biodiversidade. O primeiro princípio da Declaração afirma que os seres humanos estão no centro das preocupações para o desenvolvimento sustentável e destaca que os princípios de condutas de precaução e de responsabilizar atores poluentes são essenciais para a proteção da natureza (Shah, 2008).

Anos depois, a Declaração do Milênio, assinada por 189 países em Setembro de 2000, afirmou o compromisso internacional em alcançar oito principais objetivos, que variam desde acabar com a pobreza extrema e a fome, a promover igualdade de gênero e garantir a sustentabilidade ambiental, até 2015. Os objetivos foram nomeados *Millennium Development Goals* (MDGs), ou Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e são vistos como inovadores por serem elaborados com linguagem fácil e alicerçados em indicadores que permitem o monitorização (D’Alessandro & Zulu, 2017). Em 2002, em Joanesburgo, a Conferência Global em Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+10, fez a revisão do progresso das medidas adotadas. Além disso, foi desenvolvido um plano de implementação das ações da Agenda 21, conhecido como Plano Joanesburgo. Em 2012, foi realizada a conferência Rio+20 com ênfase em economia verde e estruturas institucionais. O documento “*The Future We Want*”, publicado após a conferência, reafirma o compromisso com o desenvolvimento sustentável, mencionando o conceito 238 vezes em suas 49 páginas. Outra consequência do evento foi o processo de criação de novos objetivos de

desenvolvimento sustentável como sucessão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, para serem aplicados a partir de 2015 (Mensah, 2019).

A Agenda 2030, documento vigente e que visa o desenvolvimento sustentável, foi publicada em 2015 após a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda institui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que sucedem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que tinham como prazo o ano de 2015 e um maior enfoque nos problemas decorrentes da desigualdade social. O intervalo temporal da Agenda 2030, como o próprio nome refere, é 2015 a 2030, e os 17 Objetivos abordam com maior ênfase a proteção ao meio ambiente (Mensah, 2019).

Tabela 1 - Eventos e acordos internacionais sobre o meio ambiente

| EVENTOS E ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE O MEIO AMBIENTE | |
|--|---|
| 1972 | Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano |
| 1979 | Conferência de Genebra sobre poluição do ar |
| 1980 | Estratégia Global de Conservação da Natureza |
| 1983 | Protocolo de Helsinque sobre qualidade do ar |
| 1983 | World Commission on Environment and Sustainability |
| 1987 | Protocolo de Montreal sobre a camada de ozônio |
| 1987 | Our Common Future (Relatório Brundtland) |
| 1992 | Rio 92, Declaração do Rio e Agenda 21 |
| 1997 | Protocolo de Kyoto, Conferência sobre aquecimento global |
| 2000 | Conferência de Haia sobre mudanças climáticas |
| 2000 | Declaração do Milênio e criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio |
| 2002 | Rio+10 e Plano Joanesburgo |
| 2012 | Rio+20 e Relatório "The Future We Want" |
| 2015 | Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e Agenda 2030 |
| 2019 | Cúpula de Ação Climática |
| 2021 | Cúpula do Clima |

Fonte: Adaptado de Barbosa et al. (2014), complementado pela autora

Realizada esta abordagem, convém considerar que o conceito de “desenvolvimento sustentável”, quer em relação ao termo “desenvolvimento” quanto a “sustentável” possui como elemento fundamental a conjuntura temporal. Há uma grande variedade de significados e conotações. Desenvolvimento sustentável, na sua definição literal, seria o desenvolvimento que pode ser continuado indefinidamente. Porém, pode ser melhor descrito enquanto estratégia usada a longo prazo para melhorar a qualidade de

vida e bem estar das sociedades. Essa estratégia deve integrar aspectos ambientais, sociais e económicos e considerar as limitações do meio ambiente, devido à finitude dos recursos naturais e sua exploração contínua, considerando-se essencial a análise de resultados e o monitorização, tendo em vista a recuperação e evolução natural dos sistemas (Feil & Schreiber, 2017; Mensah, 2019).

É importante frisar que, apesar de posicionar a natureza no centro da questão, desenvolvimento sustentável não significa salvar o meio ambiente ou alguma espécie em particular, mas garantir a sobrevivência humana. O conceito não faz referência a um parâmetro fixo, mas a uma série de processos, práticas e ações que possuem como foco a melhoria da vida humana através da redução da desigualdade, do crescimento inclusivo e do consumo consciente. O termo “ação” indica que a sobrevivência das sociedades não pode ser entregue a outros, ou seja, as estratégias dependem da humanidade (Feil & Schreiber, 2017). O desenvolvimento sustentável pode e deve ser extrapolado para mais do que crescimento económico: desenvolver-se sustentavelmente faz referência às necessidades não apenas materiais, mas de valores, relacionamentos, liberdade de pensar, agir e participar, tudo que contribua para uma vida sustentável, também moral e espiritualmente (Shah, 2008).

Os três principais aspectos no domínio do desenvolvimento sustentável são o ambiental, social e económico, e estes são interconectados (figura 1). Cada ação feita pelo ser humano tem impacto no coletivo, seja no meio ambiente, na economia ou na sociedade, e se essa ação for bem aplicada nas três esferas, o coletivo todo se beneficia (Mensah, 2019).

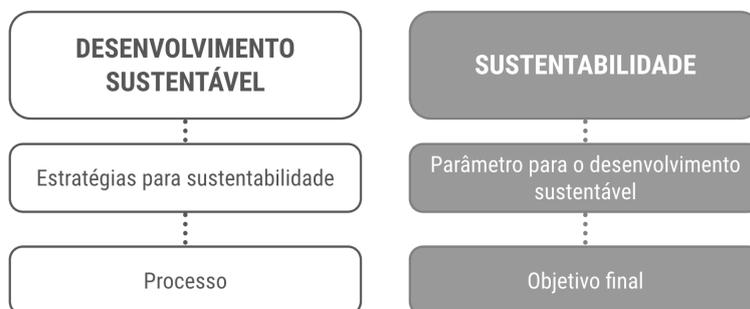
Figura 1 - Aspectos social, económico e ambiental no desenvolvimento sustentável



Fonte: Adaptado de Mensah (2019)

Finalmente, cabe sublinhar a relação entre os termos “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade”. Diesendorf (2000) e Gray (2010), ambos citados e reforçados por Mensah (2019), defendem que sustentabilidade é o objetivo ou ponto final, enquanto desenvolvimento sustentável é o processo ou o meio. De forma complementar, Feil e Schreiber (2017) defendem que as guias que orientam o desenvolvimento sustentável são princípios da sustentabilidade, e que sustentabilidade é o objetivo final, o parâmetro definido por critérios científicos que mede e monitoriza resultados gerados por estratégias de desenvolvimento sustentável.

Figura 2 - Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável



Fonte: De autoria própria

1.2.Desigualdade territorial e políticas urbanas

A desigualdade territorial decorre da comparação entre distintas realidades, e pode ser observado em multiescala: a desigualdade territorial no contexto da cidade, de uma região, de países ou em âmbitos supranacionais. Algumas regiões revelam prosperidade, qualidade de vida e acesso a oportunidades e, apesar de terem maior ou menor desigualdade, dão maiores possibilidades ao debate de agendas progressistas de desenvolvimento sustentável. Outras enfrentam uma série de desafios, como insegurança alimentar, extrema pobreza, precariedade em saneamento básico e altos índices de desemprego e evasão escolar, tornando-se territórios vulneráveis tanto no aspeto socioeconómico quanto ambiental, pelo que as prioridades podem ser diferentes.

Territórios distintos expressam desigualdade em diferentes aspetos, porém há processos históricos em comum, como relações comerciais assimétricas enraizadas em um desenvolvimento mais tardio, colonização e uma certa periferização à escala mundial. É neste quadro que emerge o conceito de Sul global que se refere, por oposição ao Norte, a parte de divisão simbólica e geográfica que representa a disparidade socioeconómica e de desenvolvimento entre diferentes regiões do mundo, e que reflete séculos de desigualdades históricas geradas por estruturas de poder global que moldaram a distribuição de riqueza, recursos e oportunidades entre as diferentes regiões do mundo. Todavia, importa compreender que não existe um determinismo e que a pobreza e a riqueza das nações podem alterar-se, como se observa na China nas últimas décadas, e podem as desigualdades aumentar num lugar e diminuir noutra (Piketty et al., 2019). Diante da realidade díspar entre territórios, as políticas públicas são essenciais para buscar a coesão social e territorial. Essas políticas visam à redução das disparidades por meio de ações que buscam fortalecer os mais vulneráveis através, designadamente, da garantia do respeito pelos direitos humanos, do acesso a serviços públicos de qualidade, da criação de condições para o desenvolvimento sustentável e pelo incentivo à participação.

Com o objetivo de desenvolver um estudo sobre desigualdade territorial no Brasil e em Portugal, membros do Sul e Norte global, respetivamente, e tendo como ferramenta política de análise um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas, instrumento central das políticas públicas à escala mundial, procura-se explorar a relação entre desigualdade, territórios vulneráveis e as políticas de coesão territorial.

1.2.1. Território, desigualdade e vulnerabilidade

O território pode ser entendido como um campo multidimensional, de aspeto económico, social, ambiental, cultural, político e institucional, onde diferentes grupos sociais coexistem e interagem através de relações de cooperação, poder, conflito e competição (Antunes Junior et al., 2021). Ao território está associada a ideia de pertencimento e de transformação, ou seja, à capacidade de as sociedades ordenarem seus espaços de convivência, atividade e relação. É onde as decisões exercidas por aqueles que têm poder e competências reconhecidas para tal são projetadas, concretizadas e expressas. O território é um conceito dinâmico, dependente das relações construídas entre espaço, poder e identidade, e está em constante mudança, visto que corresponde a uma estrutura sistêmica que evolui de acordo com as tendências que a moldam (J. A. R. Fernandes et al., 2016). Quando, no território, as interações e relações denotam desequilíbrios, há desigualdade.

Desigualdade é o estado de não ser igual, especialmente em status, direitos e oportunidades (United Nations, 2015b). Há, entretanto, uma distinção pertinente a ser feita: a desigualdade de resultados e a de oportunidades (*inequality of outcomes and inequality of opportunity*). A primeira faz referência à situação entre indivíduos que não possuem o mesmo nível de riqueza material ou condições de vida. Historicamente, o crescimento económico era considerado a solução para a desigualdade, no sentido de que o aumento de renda coletivo resultaria no aumento da renda individual, sem considerar questões distributivas. A teoria da modernização acreditava numa visão de atraso relativo e de evolução por fases com lugares em vias de desenvolvimento, que se opunha à teoria do centro e periferia que sustenta que uns territórios vivem “às custas”

dos outros (Willis, 2005). De facto, vários estudos demonstram que o crescimento pode ter efeitos inconclusivos na desigualdade económica, mas que a desigualdade de renda era determinante no crescimento económico, já que, em geral, quanto menor a desigualdade, maior o crescimento e, sobretudo, os níveis de bem-estar (Judt, 2005).

No fim da década de 90, o debate sobre a redução da pobreza culminou em uma série de políticas urbanas de crescimento económico e de igualdade através de redistribuição, vistas como medidas distintas para o combate à pobreza e desigualdade. No início dos anos 2000, torna-se claro que a década anterior fez progressos no combate à extrema pobreza, mas a desigualdade de renda seguia aumentando em países em desenvolvimento. Será por isso, talvez, que surgem em vários países políticas inclusivas que buscam ampliar os beneficiários do crescimento económico (McGranahan et al., 2016; United Nations, 2015b).

Por sua vez, a desigualdade de oportunidades diz respeito à falta de liberdade de escolha. O objetivo, neste caso, não é a igualdade de renda, visto que nem todas as pessoas convertem renda em qualidade de vida e liberdade da mesma forma; essa conversão depende de fatores individuais, como idade, gênero e contexto familiar; bem como coletivos, como condições climáticas e saúde, educação, segurança (United Nations, 2015b). A desigualdade de oportunidade é uma desigualdade horizontal, ou seja, afeta indivíduos por pertencerem a grupos sociais, definidos por exemplo por cultura, gênero e idade, que podem ser discriminados e marginalizados (Stewart, 2005). A igualdade idealizada neste cenário é de oportunidade, para que as pessoas tenham liberdade de buscar a vida que desejam, pelo que esta existe quando as condições de vida de um indivíduo dependem apenas da responsabilidade individual, e não de atributos fora do seu controle, como gênero, etnicidade, contexto familiar e território. As políticas que combatem a desigualdade de oportunidades possuem caráter compensatório para as circunstâncias de desvantagem.

A desigualdade territorial, portanto, configura desigualdade de oportunidade, por discriminação ou condição económica marcadamente diferente. Pode ser descrito como a capacidade desigual de as regiões, em um dado arranjo geográfico e político, proverem recursos de subsistência aos seus cidadãos e responderem aos seus anseios. Refere-se

à distribuição desigual tanto de recursos, como de oportunidades entre diferentes regiões, e pode resultar em disparidades significativas nos padrões de vida, infraestrutura, acesso a serviços básicos e qualidade de vida. A desigualdade, sendo inevitável, deve ser minimizada, seja por razões de justiça espacial, seja pelos seus efeitos na dinâmica do mercado de trabalho e fluxos de migração interna, afetando a estabilidade política, social e económica de uma determinada região (Araújo & Flores, 2017). A desigualdade territorial está intimamente relacionada à criação de territórios vulneráveis e pode levar à sua perpetuação e aprofundamento, daí a necessidade de ação política. A vulnerabilidade social designa grupos sociais que são marginalizados, excluídos de direitos e benefícios que todos deveriam ter, e está relacionada a processos de exclusão social, pobreza, discriminação e violação de direito de grupos sociais ou indivíduos. É, além da vulnerabilidade material, a fragilidade moral dos grupos marginalizados da sociedade (de Matos et al., 2017; Marques et al., 2019). As políticas inclusivas devem reconhecer a complexidade dos territórios vulneráveis e buscar soluções que abordem as causas estruturais da desigualdade territorial.

1.2.2. Coesão territorial e políticas públicas

Diante de grandes disparidades e vulnerabilidades territoriais, as políticas de coesão territorial são instrumentos essenciais para o desenvolvimento sustentável. Coesão territorial é um conceito de crescente importância nas agendas de políticas e planeamento globais, especialmente no contexto da União Europeia. O termo foi institucionalizado após a publicação do Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia em 2008, o subsequente Tratado de Lisboa de 2009 e a Estratégia Europa 2020, (Marques et al., 2018). A coesão territorial, de acordo com a Comissão das Comunidades Europeias (2008), é um meio para alcançar o desenvolvimento harmonioso dos territórios e possibilitar que a população tire o melhor partido das especificidades locais, sendo, nessa medida, um fator de conversão da diferença em vantagem. São quatro pilares que orientam o conceito de coesão territorial: governança territorial; organização territorial; diversidade e especificidade de políticas territoriais; e solidariedade e igualdade territorial e social (Marques et al., 2018).

Figura 3 - Pilares do conceito de coesão territorial



Fonte: De autoria própria

As políticas de coesão territorial têm como objetivo central o fortalecimento dos territórios marginalizados através da promoção da equidade e da justiça social, e demandam uma abordagem integrada e adaptada às escalas territoriais apropriadas. Para serem mais responsivas às necessidades locais, essas políticas precisam de uma governança multinível, através da cooperação das autoridades nacionais, regionais e locais (CEC, 2008).

As terminologias associadas à exclusão social, desigualdade e coesão territorial têm se tornado comuns na agenda internacional de desenvolvimento (McGranahan et al., 2016). Um dos termos mais populares, que também faz referência ao combate à desigualdade territorial e busca por justiça social é *“Leave No One Behind”*, em tradução livre, “deixar ninguém para trás”. Esse princípio compõe a lista de valores universais da ONU e é a promessa central da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e representa “(...) o inequívoco compromisso de todos os Estados Membros para erradicar a pobreza em todas as formas, acabar com a discriminação e exclusão, e reduzir as desigualdades e vulnerabilidades que deixam as pessoas para trás e subestimam o potencial de indivíduos e da humanidade como um todo” (UNSDG, 2022, p. 6). O Grupo de Desenvolvimento Sustentável da ONU desenvolveu, no ano de 2022, um guia de cinco passos para a operacionalização do princípio *“Leave No One Behind”*, que pretende orientar processos nacionais, planos e programas tanto nos sistemas da ONU quanto nas agendas políticas internacionais.

De modo geral, a coesão territorial incorpora planos de governo em todo o mundo. Entretanto, traduzir o princípio em planos, programas e políticas efetivas e de fato

implementá-las em territórios reais apresenta diversos obstáculos. As políticas públicas tratam, não raras vezes, o país como um ponto, com uma abordagem setorial e a-territorial, em que a dimensão espacial da exclusão social, marginalização, pobreza e vulnerabilidade é negligenciada (de Matos et al., 2017; Marques et al., 2019). A partir de abordagens territoriais, as políticas públicas podem contribuir para que os territórios potencializem os seus recursos e que partilhem respostas para desafios comuns, explorando sinergias e complementaridades e ultrapassando as divisões administrativas das fronteiras (CEC, 2008).

A aplicação de políticas desenvolvidas em um território específico e sua implementação em outro pode ter consequências distintas. As "ilhas de primeiro mundo", metrópoles localizadas em territórios brasileiros ou latino-americanos com características que aspiram às cidades do Norte global, possuem maiores oportunidades de prosperar. Nesse sentido, muitos prefeitos latino-americanos buscaram planos seguindo os moldes adotados pelo plano estratégico realizado em Barcelona no final do século passado, na tentativa de evitar a insolvência de suas municipalidades pela crise socioeconômica e ambiental. Embora essas propostas de planos estratégicos possam parecer democráticas e participativas, elas se revelam como "ideias fora do lugar": parecem deslocadas, pois não reconhecem a cidade como um todo. Em vez disso, o plano estratégico adota uma abordagem fragmentada da cidade, priorizando localizações com maior potencial de rentabilidade imobiliária e carga simbólica, quando a raiz do problema da desigualdade territorial é histórica e assola todo o território (Maricato, 2001; McGranahan et al., 2016).

As políticas de coesão territorial favorecem um olhar conduzido pela realidade empírica urbana e regional, com atenção para os erros e acertos locais. É relevante a inspiração em experiências estrangeiras, principalmente relacionadas a países de contextos históricos e conjunturas políticas semelhantes, com a compreensão de que cada território possui suas especificidades e se comportam de acordo. Além de sensível ao território, a abordagem deve ser participativa e integrada. De acordo com Maricato (2001, pp. 75–76):

A urbanização de favelas pode resolver problemas de saneamento ambiental, atribuir endereço legal a cada domicílio, melhorar as condições de moradia e de segurança urbana, mas não melhora o nível de escolaridade ou de alfabetização, não organiza as mulheres para melhorar o padrão de vida, nem ajuda na organização de cooperativas de trabalho, ou no lazer dos jovens. A exclusão é um todo - económica, cultural, educacional, social, jurídica, ambiental, racial - e não pode ser combatida de forma fragmentada.

A coesão territorial está intrinsecamente relacionada ao direito à moradia e à cidade, ou seja, atravessa a questão habitacional, ambiental, de mobilidade, de saneamento, entre outras. A desigualdade crescente, decorrente da crise económica e ambiental agravada pela Covid-19, aprofundou a exclusão da população marginalizada e a afastou do centro da cidade e do mercado imobiliário, relegando a essa o espaço da “não cidade”, em regiões distantes dos centros urbanos e mais suscetíveis a desastres ambientais, com mobilidade precária, fragilidade de serviços sociais e muitas vezes marcada pela ocupação ilegal. As áreas centrais, disputadas pelo mercado e caracterizadas por fenómenos como turistificação, gentrificação e especulação imobiliária, não são destinadas a essa população marginalizada: ocupá-las com núcleos familiares de baixa renda pode ser um ato que intimida o mercado imobiliário e os investimentos externos, freando a valorização dos imóveis. Frear, entretanto, é importante para garantir um caminho em direção a justiça social no meio urbano (Araújo & Flores, 2017; Maricato, 2001) a diminuição da desigualdade.

A questão das áreas urbanas ilegais ou marginalizadas é de extrema importância no espaço urbano brasileiro. Tradicionalmente, os investimentos públicos em infraestrutura e transporte são direcionados para as áreas consideradas "de primeiro mundo", aquelas que possuem potencial para se tornarem cenários atrativos e impulsionadores do crescimento económico. Nesses lugares, observa-se o cumprimento da legislação urbanística e maior cuidado com a gestão urbana. A manutenção das áreas públicas, a pavimentação das vias e a iluminação costumam ser melhores nesses

espaços privilegiados. Essa abordagem na gestão urbana e nos investimentos públicos pode aprofundar a desigualdade territorial, já que, historicamente, os bairros pobres e marginalizados não são atrativos para a dinâmica do poder político, resultando em uma falta de investimento adequado nessas áreas. Embora a população pobre também faça parte do mercado e contribua para a economia, os investimentos destinados a melhorar a infraestrutura e as condições de vida nesses bairros são negligenciados (Maricato, 2001). Essa disparidade na distribuição de recursos e atenção governamental - se não for revertida - contribui para a perpetuação da desigualdade territorial, aprofundando ainda mais as disparidades sociais.

Além das adversidades supracitadas para o desenvolvimento e aplicação de políticas públicas de coesão territorial, ainda há um problema no alicerce das mesmas: a informação. Para que as políticas sejam aplicadas, é necessário que haja uma base de dados sólida, coesa e confiável. Todavia a avaliação comparativa de vulnerabilidade é, muitas vezes, baseada em indicadores limitados ou dificultada na escala territorial (Marques et al., 2019). No caso do presente trabalho, que pretende estudar em várias escalas a desigualdade territorial em Portugal e no Brasil, os principais órgãos de coleta de dados são respetivamente o INE, Instituto Nacional de Estatística, e o IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Essas instituições e outras entidades governamentais realizam pesquisas regulares e coletam informações sobre diversos aspetos socioeconómicos, como emprego, renda, educação, saúde e habitação, e os dados coletados a partir desse processo são amplamente utilizados para formulação de políticas públicas. No entanto, mesmo com coletas periódicas e bases de dados abrangentes, sempre há lacunas na cobertura de certas áreas ou populações. Portugal, por exemplo, vive hoje uma crise habitacional que culminou em ocupação irregular de casas devolutas em Lisboa, de acordo com uma reportagem do Jornal Público¹ de 2023. A dificuldade em aceder à moradia, por exemplo, gera números imprecisos nas bases de dados nacionais. No Brasil, muitas pessoas vivem em situações de irregularidade em

¹ Maia, A. M. (2023, março 16). *Eles ocupam casas devolutas numa Lisboa em crise de habitação*. <https://www.publico.pt/2023/03/16/p3/fotogaleria/eles-ocupam-casas-devolutas-lisboa-crise-habitacao-409926>

assentamentos informais, ocupações em áreas de proteção ambiental ou arranjos improvisados em habitações unifamiliares. A existência de populações em situação de irregularidade ou marginalização pode dificultar a obtenção de informações precisas e atualizadas sobre aspectos socioeconômicos dessas comunidades, afetando a abrangência de dados e criando uma representação irreal da sociedade. De acordo com Ermínia Maricato, em sua obra “Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana”, (...) “Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas em todo o Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE, órgão responsável pelo censo demográfico anual, apresenta dados bastante subdimensionados”. O Censo, realizado pelo IBGE, é levantado a cada dez anos e representa a mais ampla pesquisa sobre a população brasileira, usado como base para diversas políticas públicas, como distribuição de vacinas, e também como critério para repasses de recursos da União para municípios. Em reportagem recente no Jornal O Globo², consta que mais de 4% dos 90 milhões de domicílios brasileiros não responderam ao Censo 2022, sendo que, desses 4%, 1 milhão de domicílios simplesmente se recusaram a responder ao Censo por motivos políticos. A consciência da cidade real deve partir de cadastros atualizados, de coletas de dados que reconhecem o tecido de cidade irregular, esses territórios marginalizados que vivem nas sombras da cidade-cenário que agrada o mercado imobiliário. O que acontece, em muitas municipalidades brasileiras, são cadastros desatualizados, arcaicos e fragmentados, incompatíveis entre instituições públicas distintas. A gestão urbana democrática demanda um diagnóstico verídico das cidades (Maricato, 2001) (Araújo & Flores, 2017).

Os dados alimentam os indicadores socioeconômicos, e estes são a base para a avaliação, monitorização e criação de políticas públicas. A resistência ou impotência dos dirigentes de criar a consciência da cidade real não permite conhecer as condições verdadeiras do território, piores do que a expectativa ou do que os cartões postais -

² Almeida, C., & Nalin, C. (2023, junho 28). O «Censo do não»: Em 1 milhão de domicílios, moradores se recusaram a responder o IBGE. <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/06/o-censo-do-nao-em-1-milhao-de-domicilios-moradores-se-recusaram-a-responder-o-ibge.ghtml>

orientados pelas áreas centrais - aludem. Isso tem várias consequências, entre as quais a queda na autoestima dos cidadãos e o afastamento do investimento privado. Portanto, é do interesse de *stakeholders* a perpetuação da imagem da cidade ideal, mantida com o controle das informações e pela ausência de indicadores e de uma base de dados sólida.

As dimensões da vulnerabilidade são complexas e carecem de compreensão, sobretudo após uma crise econômica e no contexto de crise ambiental. Para o seu conhecimento, é essencial a construção de índices territoriais que auxiliem a medição, compreensão e superação dos obstáculos, a fim de não lidar apenas com a mitigação, mas a adaptação das situações de vulnerabilidade. O desenvolvimento de indicadores sociais e urbanísticos que retratem o território de forma justa é o primeiro passo em direção à coesão territorial (Maricato, 2001; Marques et al., 2019).

1.3. Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A Agenda 2030 é um plano de ação global adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015, em Nova Iorque, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Intitulada “*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*”, ela é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável interconectados que abordam uma ampla gama de questões.

A fim de estabelecer um novo rumo na agenda mundial, a Agenda foi aprovada em 2015, implementada em janeiro de 2016 e adotada por todos os 193 Estados Membros. Das agendas estabelecidas pela ONU, essa é a de maior alcance e significado, sendo amplamente aceita, reconhecendo as diferentes realidades, capacidades, níveis de desenvolvimento e prioridades nacionais (UN General Assembly, 2015b). Além de estabelecer o centro no desenvolvimento sustentável, o documento orienta agendas de desenvolvimento, bem como suas políticas e práticas (Vandeskog et al., 2022). A agenda, seus objetivos e metas possuem como horizonte temporal o ano de 2030, ou seja, tem 15 anos de vigência, e está alicerçada em cinco temas principais, conhecidos como os cinco P's: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias.

Figura 4 - Cinco P's



Fonte: De autoria própria

O documento, já no preâmbulo, reconhece que a erradicação da pobreza é o maior desafio global e é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. O compromisso com a desigualdade surge também nessa seção e declara que, com ênfase na parceria colaborativa, ninguém será deixado para trás. A referência ao princípio *Leave No One Behind*, elucidado no capítulo anterior, aparece 7 vezes ao longo do documento, ressaltando que os mais vulneráveis serão priorizados. Ao mencionar o combate à desigualdade, o texto explicita que é um compromisso dentro e entre países:

O desenvolvimento sustentável reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, o combate às desigualdades dentro dos e entre os países, a preservação do planeta, a criação do crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável e a promoção da inclusão social estão vinculados uns aos outros e são interdependentes. (UN General Assembly, 2015)

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas constituem a parte operacional da Agenda 2030. Elaborados a partir dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os ODS se comprometem a concluir o que não pode ser alcançado por estes. Os ODM possuíam como prioridade a erradicação da pobreza; os ODS, por outro lado, consideram o desenvolvimento sustentável a prioridade, sendo ele composto de três dimensões integradas e indivisíveis, a económica, a social e a ambiental.

Figura 5 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Adaptado de UN General Assembly (2015)

O contexto em que surgiram os ODS inicia-se na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, que aconteceu em 2012 no Rio de Janeiro, Brasil, e resultou num documento político com medidas práticas que objetivavam o desenvolvimento sustentável. Neste encontro, os Estados Membros decidiram elaborar os novos objetivos de desenvolvimento a partir dos ODMs, que seriam incluídos na agenda de desenvolvimento pós-2015, a Agenda 2030. Em 2014, o Grupo de Trabalho Aberto, GTA, formado por 70 países, propôs um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compostos por 169 metas a fim de orientar as políticas e ações da comunidade internacional. Esse processo decorreu ao longo de mais de dois anos de consulta pública intensiva junto à sociedade civil em todo mundo, com especial atenção à população mais vulnerável.

O texto da Agenda 2030 declara que os ODS levam em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e prioridades nacionais. A adaptação da agenda aos planos nacionais e a criação de novas metas e indicadores são responsabilidade de cada país, visto que os desafios enfrentados, as prioridades e os recursos disponíveis são específicos em cada território. Ao mencionar os territórios mais vulneráveis, a Agenda 2030 menciona “em particular os países africanos, países menos desenvolvidos, os países em desenvolvimento sem litoral, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento”, e ressalta que os países de renda média ou em

situações de conflito também precisam de atenção especial e enfrentam desafios específicos (UN General Assembly, 2015).

Tabela 2 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

| OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | |
|--|--|
| ODS 1 | Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares |
| ODS 2 | Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável |
| ODS 3 | Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades |
| ODS 4 | Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos |
| ODS 5 | Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas |
| ODS 6 | Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos |
| ODS 7 | Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos |
| ODS 8 | Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos |
| ODS 9 | Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação |
| ODS 10 | Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles |
| ODS 11 | Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis |
| ODS 12 | Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis |
| ODS 13 | Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos |
| ODS 14 | Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável |
| ODS 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 |
| ODS 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 |
| ODS 17 | Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável |

Fonte: Adaptado de UN General Assembly (2015)

Nota-se, portanto, um esforço em reconhecer as desigualdades territoriais, à escala mundial, no discurso da Agenda 2030. A questão a ser feita, entretanto, é como esse reconhecimento formal se traduz em ações. A dificuldade levantada pela escassez na base de dados em territórios vulneráveis, bem como a ausência de indicadores específicos para as particularidades, é relatada ao longo da agenda. É expressa a necessidade de dados confiáveis para a medição do progresso e a tomada de decisões a fim de garantir que ninguém seja deixado para trás, e há o compromisso em intensificar esforços para reforçar as capacidades estatísticas nos países em desenvolvimento e mais vulneráveis.

A Agenda 2030 se propõe a operar nos níveis nacional, regional e global, bem como promover prestação de contas e desenvolver processos de acompanhamento e avaliação participativos e transparentes. É importante observar que, nesse contexto, o nível regional diz respeito à ordem supranacional, como organizações de nações, e não à escala regional dentro do território de um país. Em cada escala, a implementação e acompanhamento dos ODS exige diferentes responsabilidades. A nível nacional, os governos dos países são os principais responsáveis pela adaptação dos ODS às suas realidades, e pela implementação e monitorização dos objetivos e seus indicadores. Isso envolve a formulação de políticas públicas, a alocação de recursos financeiros e humanos adequados e a criação de mecanismos de governança eficazes. Além disso, os governos são responsáveis por coordenar a participação de diferentes partes interessadas, como a sociedade civil, o setor privado e as organizações não governamentais, na implementação dos ODS.

O nível regional está relacionado ao papel das organizações e instituições regionais na promoção da cooperação e facilitação da implementação dos ODS. Organizações como a União Europeia, a Comunidade de Estados da África Austral (SADC) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) podem auxiliar países membros na coordenação de esforços e na colaboração transversal em áreas como comércio, migração, energia e meio ambiente. Por fim, o nível global diz respeito às agências, programas e fundos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que fornecem orientações técnicas, apoiam os países na implementação dos ODS, mobilizam recursos financeiros e promovem a troca de conhecimentos e experiências entre os países.

A Agenda 2030 possui uma série de princípios que são expressos pelos objetivos, metas e indicadores. Para além desse documento, a Agenda de Ação de Adis Abeba apoia, complementa e ajuda a contextualizar as metas sobre meios de implementação da Agenda 2030. Ela orienta as políticas e ações concretas e discorre sobre os recursos nacionais públicos, as empresas privadas e financeiras nacionais e internacionais, a cooperação internacional, o comércio, a dívida internacional, ciência, tecnologia,

inovação, capacitação, dados, monitorização e acompanhamento. Se os ODS são a ferramenta operacional da Agenda 2030, a Agenda de Ação Adis Abeba é o instrumento que auxilia na implementação e integração a nível global, regional e nacional.

Dos obstáculos enfrentados na implementação de políticas voltadas ao cumprimento da Agenda 2030 e dos ODS, cabe destacar a complexidade em garantir a responsabilização das entidades, organizações e nações pelos progressos ou falta deles. É necessário que haja indicadores apropriados, métodos de monitorização e avaliação de progressos a fim de verificar se realmente estão sendo investidos os recursos alocados a essa finalidade, se os objetivos e metas estão sendo alcançados e se as políticas de cunho Leave No One Behind estão de fato sendo implementadas. De acordo com Mensah (2019), a ONU deve enfatizar não apenas abordagens específicas para cada território, mas também estimular que países desenvolvidos auxiliem no alcance dos ODS em países em desenvolvimento, enquanto buscam transformar suas próprias sociedades.

O presente trabalho tem como objetivo verificar se o ODS 11 é uma ferramenta política que reconhece a desigualdade territorial. De acordo com o Relatório Mundial das Cidades de 2022, publicado pela ONU-Habitat, a urbanização global tem projeção de crescimento de 56% no ano de 2021 para 68% em 2050. Isso se traduz em um aumento de 2.2 bilhões de residentes vivendo em cidades, principalmente na África e Ásia, sendo o futuro inevitavelmente urbano (Khor, 2022). As cidades enfrentam uma série de desafios complexos, como a pobreza, o acesso à moradia adequada, o transporte sustentável, a gestão de resíduos, a adaptação às mudanças climáticas e a promoção da resiliência. O ODS 10 é voltado especificamente ao combate da desigualdade, porém o ODS 11 reconhece esses desafios no contexto das cidades e busca fornecer orientações e metas claras para enfrentá-los, reconhecendo a importância de lidar com os efeitos do rápido crescimento urbano, como a expansão desordenada, a falta de infraestrutura adequada, o acesso limitado a serviços básicos e a desigualdade socioespacial. Essas questões tornam o ODS 11 uma prioridade para o planejamento, quando se busca garantir o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

Tabela 3 - Metas do ODS 11

| METAS DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11 | |
|--|---|
| 11.1 | Até 2030, garantir o acesso de todos a habitação adequada, segura, acessível e serviços básicos, além de melhorar as favelas. |
| 11.2 | Até 2030, fornecer acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e acessíveis para todos, melhorando a segurança viária, especialmente por meio da expansão do transporte público, com atenção especial às necessidades de pessoas em situações vulneráveis, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. |
| 11.3 | Até 2030, aprimorar a urbanização inclusiva e sustentável, bem como a capacidade de planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis em todos os países. |
| 11.4 | Reforçar esforços para proteger e preservar o patrimônio cultural e natural do mundo. |
| 11.5 | Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas em relação ao produto interno bruto global causadas por desastres, incluindo desastres relacionados à água, com foco na proteção dos pobres e pessoas em situações vulneráveis. |
| 11.6 | Até 2030, reduzir o impacto ambiental adverso per capita das cidades, inclusive prestando atenção especial à qualidade do ar e à gestão de resíduos municipais e outros. |
| 11.7 | Até 2030, fornecer acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e públicos, especialmente para mulheres e crianças, idosos e pessoas com deficiência. |
| 11.a | Apoiar ligações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, fortalecendo o planejamento de desenvolvimento nacional e regional. |
| 11.b | Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos que adotam e implementam políticas e planos integrados de inclusão, eficiência de recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres e desenvolver e implementar, de acordo com o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, gestão holística de riscos de desastres em todos os níveis. |
| 11.c | Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência financeira e técnica, na construção de edifícios sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais. |

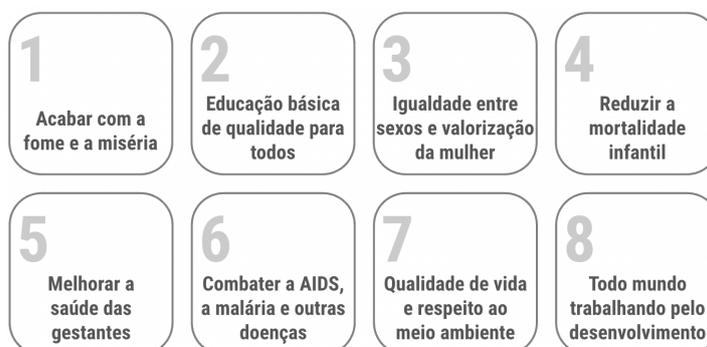
Fonte: Adaptado de UN General Assembly (2015)

1.3.1. Transição de ODM para ODS

A Cúpula do Milênio, realizada em Nova Iorque em 2000, aprovou a Declaração do Milênio e criou os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecendo como prioridade na agenda política mundial o combate à pobreza extrema, já declarada como a maior urgência global na Assembleia Geral da ONU em 1997. Em 2002, foi realizada na África do Sul a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável que estabeleceu três pilares interdependentes relacionados ao desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico, social e ambiental. Esse encontro reiterou os objetivos ambientais e sociais da Agenda 21 e dos ODMs. A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2012, no Rio de Janeiro, conhecida como Rio+20, resultou num documento político com medidas práticas que objetivavam

o desenvolvimento sustentável, e nesse encontro, foi decidido criar os ODS através de um processo amplo, colaborativo e inclusivo, descrito na seção anterior.

Figura 6 - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio



Fonte: Adaptado de United Nations (2015a)

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estiveram vigentes entre 2000 e 2015 e tiveram impacto significativo na redução da pobreza, no acesso à educação e na melhoria da saúde materna e infantil. No entanto, eles apresentaram uma série de limitações e, na literatura, são objeto de críticas a respeito da falta de abrangência em questões ambientais e sociais. Apesar de marcar uma mobilização global histórica para alcançar uma série de objetivos em desenvolvimento, os oito objetivos não foram plenamente cumpridos ao longo dos 15 anos (Mensah, 2019). A transição dos ODM para os ODS conduziu a uma ampliação da agenda, abordando uma gama maior de desafios e prioridades e constituindo um processo plural e colaborativo envolvendo governos, sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas.

As críticas realizadas aos ODM são relativas à operacionalização, implementação e resultados; e ao conceito e visão defendida. De acordo com Fukuda-Parr (2016), os ODMs foram uma agenda de ajuda entre Norte e Sul global, sendo mais relevantes para os países em desenvolvimento e por vezes conhecidos como “Objetivos de Desenvolvimento Mínimo”, fazendo referência à pouca ambição e complexidade apresentada por esses. Os ODM e ODS podem ser vistos como textos de cunho social e político que apresentam discursos económicos distintos (Carant, 2017). O contexto geopolítico da Declaração do Milênio é de pós-Guerra Fria e de globalização neoliberal, e os ODMs foram alinhados de acordo com esse contexto e comunicaram um claro

propósito de desenvolvimento a fim de mobilizar apoio e recursos públicos. Em contraste, os ODS são uma agenda global de desenvolvimento sustentável relevante para todos, não apenas países em desenvolvimento e territórios vulneráveis.

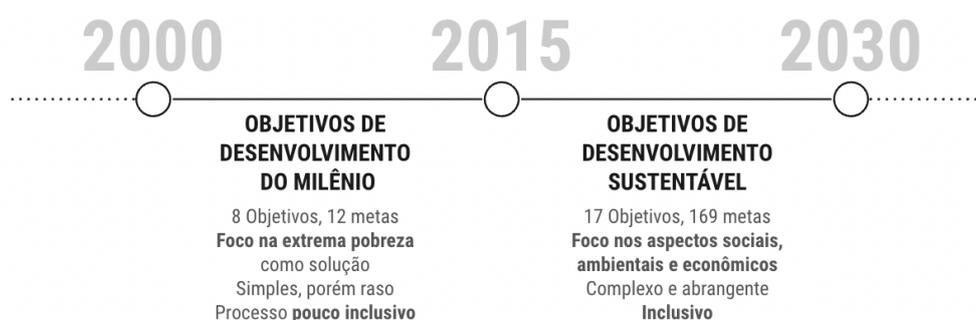
Os ODM tiveram como foco o combate à pobreza, entendida como a provisão das necessidades básicas. Essa visão simples estabeleceu um conceito raso de desenvolvimento atribuído ao aumento de capacidade produtiva e, conseqüentemente, maior renda e qualidade de vida. A falta de debates com outras entidades, governos e, principalmente, com a sociedade civil é uma debilidade reconhecida. A Declaração do Milênio foi em grande parte elaborada pelo escritório do Secretário-Geral da ONU e um pequeno número de funcionários da ONU em uma sala fechada (Fukuda-Parr, 2016). Grupos da sociedade civil protestaram a omissão da desigualdade, metas fracas, ausência de indicadores quantitativos sobre a parceria global, problemas de saúde reprodutiva das mulheres, governança, conflitos, emprego, migração, entre outros. Muitos acadêmicos também criticam a implementação tecnocrática, baseada na suposição de que recursos e tecnologia são a solução para a pobreza, sem reconhecer as causas e fatores envolvidos no fenômeno, como relações de poder, colonização e exploração, que privilegiam o crescimento econômico em detrimento de direitos humanos (Fukuda-Parr, 2016; Vandeskog et al., 2022).

Apesar de mais ampla e inclusiva, a Agenda 2030 não é simples. Alguns objetivos e metas abordam conceitos complexos, como sustentabilidade e inclusão. Um dos méritos dos ODM é que eram mais simples, fáceis de serem compreendidos pela sociedade civil. Entretanto, a natureza reducionista das metas dos ODMs é apontada como facilitadora de práticas inadequadas nas agendas governamentais de desenvolvimento, incentivando a alocação de recursos para projetos e objetivos que produzem o maior retorno sobre o investimento (Carant, 2017; Fukuda-Parr, 2016).

Há quem sugira que os Estados Unidos, o Japão e os países da União Europeia possuem maior influência na tomada de decisão da ONU e que os ODM podem ser interpretados como uma maneira de impor a agenda econômica dessas potências, sem consultar a opinião dos países em desenvolvimento. Nesse caso, essa abordagem tecnocrática e *top-down* produziria uma inclusão equivocada dos países em desenvolvimento, em que

os países desenvolvidos presumem que o desenvolvimento só ocorre de acordo com seus métodos, fazendo com que os objetivos, metas e indicadores não reconheçam a bagagem histórica, cultural e política de cada território. Em contrapartida, o processo por trás dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 foi abrangente e inclusivo, mesmo que o plano de ação composto por 17 objetivos e 169 metas seja bastante extenso, tornando difícil alocar recursos para todos os objetivos de forma eficaz. Esse quadro propicia que os governos foquem apenas no que lhes convém, permitindo sucesso parcial em desenvolvimento sem abordar questões importantes e pertinentes (Carant, 2017).

Figura 7 - Esquema comparativo entre ODM e ODS



Fonte: De autoria própria

Em suma, os ODS apresentam grandes avanços em relação aos ODM. Os desafios específicos de cada território são mais bem contemplados, a sociedade civil é mais representada, as variadas metas e indicadores podem orientar de forma mais eficiente as políticas nacionais e o desenvolvimento é compreendido como um fenômeno holístico em que os aspectos sociais, ambientais e econômicos são indissociáveis. A autonomia que os países possuem para adaptar os indicadores a suas próprias realidades possibilita que a agenda política de desenvolvimento em cada território possa preencher as lacunas e contornar obstáculos que ainda existem nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

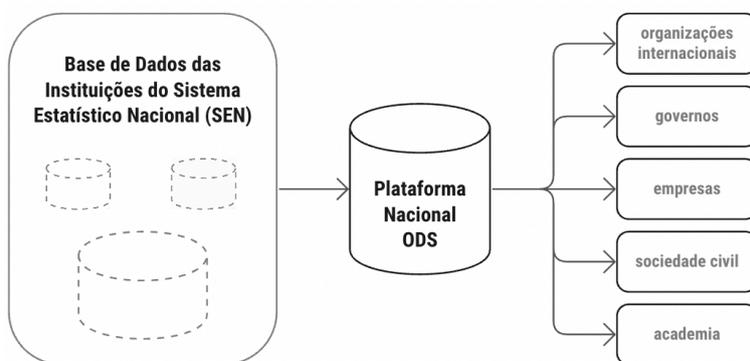
1.3.2. Metas, indicadores e dados

Cada Objetivo de Desenvolvimento Sustentável possui um conjunto de metas, e estas são compostas por uma série de indicadores que permitem medir e quantificar os

avanços e retrocessos. As 169 metas e 248 indicadores³, de acordo com a última atualização da Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD), de março de 2023, possuem acompanhamento, avaliação e atualização periódicas, a nível global, regional e nacional, o que representa um enorme desafio para as entidades envolvidas.

No nível global, o Fórum Político de Alto Nível sobre o Desenvolvimento Sustentável é a instância responsável pela supervisão do acompanhamento da Agenda 2030. No nível regional, instâncias regionais da ONU, como a Comissão Económica para a América Latina e Caribe (CEPAL) estão envolvidas no processo e, a nível nacional, a tarefa cabe aos Estados Membros, que também são incentivados a elaborar um quadro próprio de indicadores com foco em aspetos específicos de relevância nacional, regional ou local. Os indicadores devem ser abastecidos com dados confiáveis, atualizados, acessíveis e desagregados, baseados em fontes oficiais nacionais com aderência aos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, o que requer ampla coordenação entre instituições e escalas territoriais (Kronemberger, 2019).

Figura 8 - Exemplificação das possíveis articulações para a produção de indicadores ODS



Fonte: Adaptado de Kronemberger (2019)

Os dados, aplicados às metodologias desenvolvidas pelas agências de custódia, geram os indicadores. O desenvolvimento de metodologias é crescente, porém ainda há indicadores com lacunas, impossibilitando a sua medição. Para analisar a existência ou

³ A lista atualizada de indicadores pode ser consultada no Portal da Divisão Estatística das Nações Unidas (UNSD) em <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>

não de uma metodologia e dados para sua produção, a UNSD adotou uma classificação dos indicadores em níveis, os *Tiers*:

- *Tier I*: o indicador é conceitualmente claro, tem metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos e os dados são produzidos regularmente pelos países para no mínimo 50% dos países e da população em cada região onde o indicador é relevante;
- *Tier II*: o indicador é conceitualmente claro, tem metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos, mas os dados não são produzidos regularmente pelos países;
- *Tier III*: não tem metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos, mas a metodologia está sendo (ou será) desenvolvida ou o indicador testado.

Tabela 4 - Metas, indicadores e classificação TIER do ODS 11⁴

| ODS 11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|---------|---------|--------|--------|---------|-------------------------|
| META | 11.1 | 11.2 | 11.3 | | 11.4 | 11.5 | | | 11.6 | | 11.7 | | 11.a | 11.b | | 11.c |
| INDICADOR | 11.1.1 | 11.2.1 | 11.3.1 | 11.3.2 | 11.4.1 | 11.5.1 | 11.5.2 | 11.5.3 | 11.6.1 | 11.6.2 | 11.7.1 | 11.7.2 | 11.a.1 | 11.b.1 | 11.b.2 | *Ainda não há indicador |
| TIER | Tier I | Tier I | Tier II | Tier II | Tier II | Tier I | Tier I | Tier I | Tier II | Tier I | Tier II | Tier II | Tier I | Tier I | Tier II | |

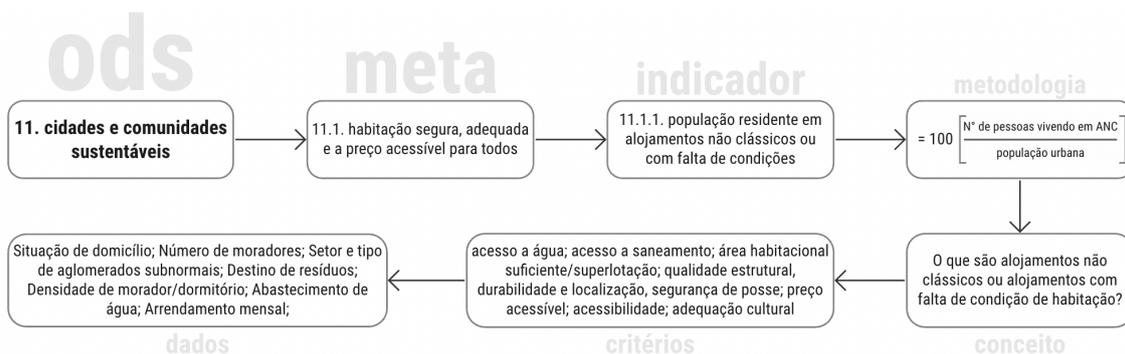
Fonte: Adaptado da Classificação *Tier* para os ODS (UN Statistics Division, 2023)

No ODS 11, de acordo com a Classificação *Tier* para os ODS atualizada em março de 2023, 8 indicadores possuem *Tier I*, com metodologia clara e são produzidos regularmente pela maioria dos Estados Membros; 7 indicadores configuram *Tier II*, com produção menos regular entre os países; e apenas a meta 11.b, “Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais”, não possui indicador e metodologia. Conforme as entidades e agências de custódia envolvidas nos indicadores vão desenvolvendo novas metodologias e avaliando os indicadores, a Classificação *Tier* é atualizada e divulgada.

⁴ Tabela completa disponível no Anexo A - Metas, Indicadores e Classificação TIER do ODS 11

As metodologias dos indicadores estão disponíveis no repositório de metadados do portal da Divisão Estatística das Nações Unidas (UNSD) e apresentam conceitos e definições, metodologia de cálculo, fontes de dados, indicadores relacionados, entre outros. No ODS 11, alguns dos indicadores incluem a proporção de população com acesso a transportes públicos, o rácio entre a taxa de consumo do solo e a de crescimento populacional, despesas com preservação de património e perdas económicas associadas a catástrofes. Para a compreensão da relação entre objetivo, metas e respetivos indicadores, exemplifica-se utilizando a meta 1.1. “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos, e melhorar as condições nos bairros de lata”, que possui apenas o indicador 11.1.1, “Proporção de população residente em áreas urbanas que vive em alojamentos não clássicos ou em alojamentos com falta de condições de habitação”, na figura abaixo.

Figura 9 - Diagrama esquemático dos metadados do Indicador 11.1.1



Fonte: Adaptado dos metadados do Indicador 11.1.1 do ODS 11 (UN Statistics Division, 2021)

Apesar dos metadados serem apresentados de forma detalhada e clara, a metodologia dos indicadores possui cálculos complexos e uma multiplicidade de critérios e dados que tornam a tarefa impraticável para leigos. Por isso, instituições e entidades de estatística, além de participarem no desenvolvimento da metodologia, apresentam os indicadores e relatórios de acompanhamento de acordo com os padrões estabelecidos. Em Portugal, a instituição responsável oficial é o Instituto Nacional de Estatística (INE), que também

inclui dados com desagregação geográfica a nível II e III da NUTS⁵ e a nível de município. No Brasil, a responsabilidade da produção, desenvolvimento e divulgação dos indicadores é do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e conta com outras instituições colaboradoras, como o Instituto Cidades Sustentáveis, para a divulgação dos dados de forma acessível e desagregada a nível de município.

Além de faltar metodologia para alguns indicadores, há diversas carências estatísticas, como séries históricas, recortes territoriais desagregados e recortes de gênero, sexo e faixa etária, importantes para políticas que tanto enfatizam o princípio “*Leave No One Behind*”. A complexidade por trás de cada um dos 248 indicadores faz referência ao padrão de qualidade estatística necessário, bem como a estrutura de governança, mobilização de recursos, capacitação e colaboração entre instituições. A Agenda 2030, portanto, é uma oportunidade para observar as lacunas dos sistemas estatísticos e fortalecê-los, promovendo maior robustez para a promoção de políticas públicas como um todo.

1.3.3. Sinergias e trade-offs

Os objetivos não são individuais e independentes, eles são interconectados, ou seja, devem ser vistos como partes indispensáveis de um grande e complexo cenário. Essa relação de indissociação gera complementaridades e tensões, mais comumente descritas na literatura como sinergias e trade-offs, respetivamente. Sinergia significa que o progresso em um objetivo pode fortalecer o avanço em outros, como, por exemplo, investimentos em energia renovável (ODS 7 - Energia Acessível e Limpa) podem contribuir para a redução das emissões de gases de efeito estufa (ODS 13 - Combate às Alterações Climáticas) e promover o crescimento económico sustentável (ODS 8 - Emprego Digno e Crescimento Económico) (Mensah, 2019).

Os *trade-offs*, ou tensões, resultam em escolhas difíceis que priorizam certos aspetos em detrimento de outros. Por exemplo, a produção de alimentos em larga escala é

⁵ NUTS é o acrónimo de “Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos”, sistema hierárquico de divisão do território em regiões. A nomenclatura subdivide-se em 3 níveis (NUTS I, NUTS II, NUTS III), definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos.

positiva para a segurança alimentar, mas pode ameaçar as florestas nativas, bem como pode ser ameaçada por iniciativas que usam a terra como matriz energética de biocombustível. A promoção do crescimento económico (ODS 8) pode resultar em maiores emissões de gases de efeito estufa (ODS 13), exigindo a implementação de políticas e práticas que equilibrem esses interesses divergentes. O desenvolvimento sustentável é uma delicada balança que equilibra aspetos sociais, ambientais e económicos, e por trás desse complexo equilíbrio estão diversos atores, ou *stakeholders*, que podem ter interesses conflitantes entre si (Mensah, 2019).

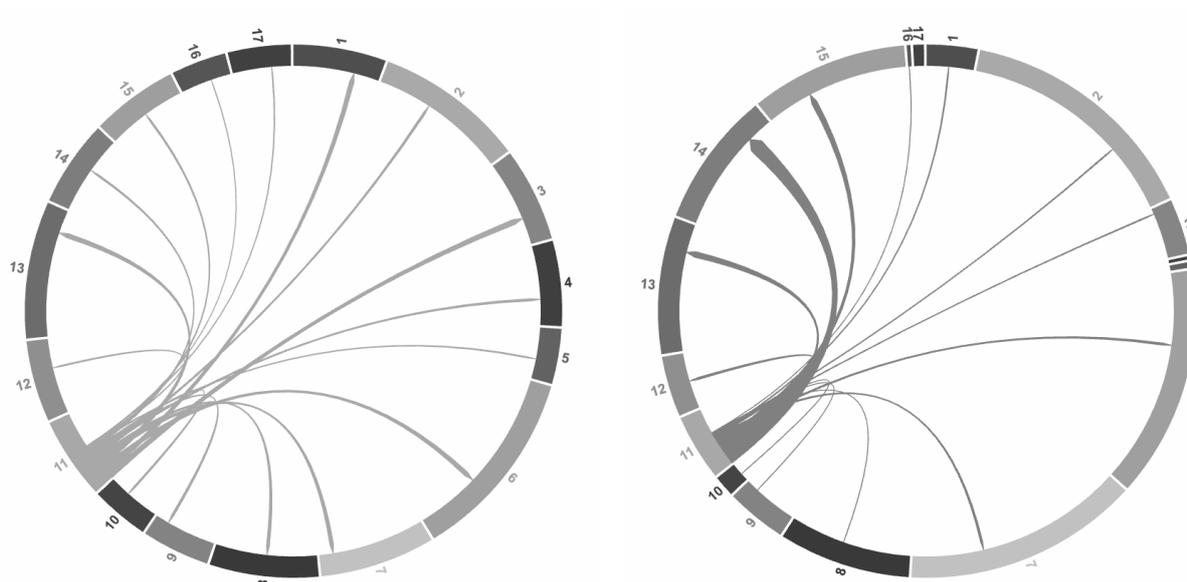
O ODS 11 busca tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. As sinergias podem surgir quando a promoção da igualdade de género (ODS 5), a redução da pobreza (ODS 1) e a ação climática (ODS 13) são integradas nas políticas urbanas. No entanto, trade-offs podem ocorrer, por exemplo, quando há conflitos entre a redução da pobreza com construção de habitação, que gera a expansão urbana e impede a preservação dos espaços verdes (ODS 15); ou quando o desenvolvimento de infraestrutura compromete a qualidade do ar e a saúde pública (ODS 3 - Boa Saúde e Bem-Estar). A análise das complementaridades e tensões pode ser feita de diversas formas. Há estudos que analisam as interações entre todos os 17 Objetivos; outros, investigam um Objetivo em relação aos demais, como seria o caso para a presente dissertação relativa ao ODS 11; e há também a possibilidade de realizar a análise das interligações entre as metas de um ou mais objetivos. A metodologia que suporta as investigações é variada, tanto no método de análise quanto no recorte temporal, região de análise e finalidade de estudo. O resultado gerado pode ser em formato de mapas, diagramas, tabelas ou gráficos que auxiliam a identificar as interdependências positivas e negativas e a tomar decisões mais informadas sobre as políticas e ações necessárias para alcançar o desenvolvimento sustentável de forma integrada.

A plataforma *KnowSDGs* (*Knowledge base for the Sustainable Development Goals*) é um portal da Comissão Europeia que fornece ferramentas e divulga informações sobre os ODS, suas metas, indicadores, metodologia e dados⁶. Uma das ferramentas é a *SDG*

⁶ A plataforma KnowSDGs encontra-se em <https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/>

Interlinkages Tool, que contribui para o conhecimento coletivo das interconexões entre os ODS e para a elaboração de políticas com base em estudos descritos na literatura. A metodologia desenvolvida pelo centro de pesquisa *Joint Research Centre* da CE foi desenvolvida com base em uma revisão de literatura de artigos e relatórios publicados desde 2015 a 2022, registrando todas as interações entre pares de objetivos, metas ou indicadores, incluindo o método, a escala geográfica e temporal e o tipo de interação. A ferramenta apresenta gráficos na dimensão do objetivo e das metas, e possibilita a visualização em dois tipos de diagrama, o diagrama *Chord* e o *Sankey*.

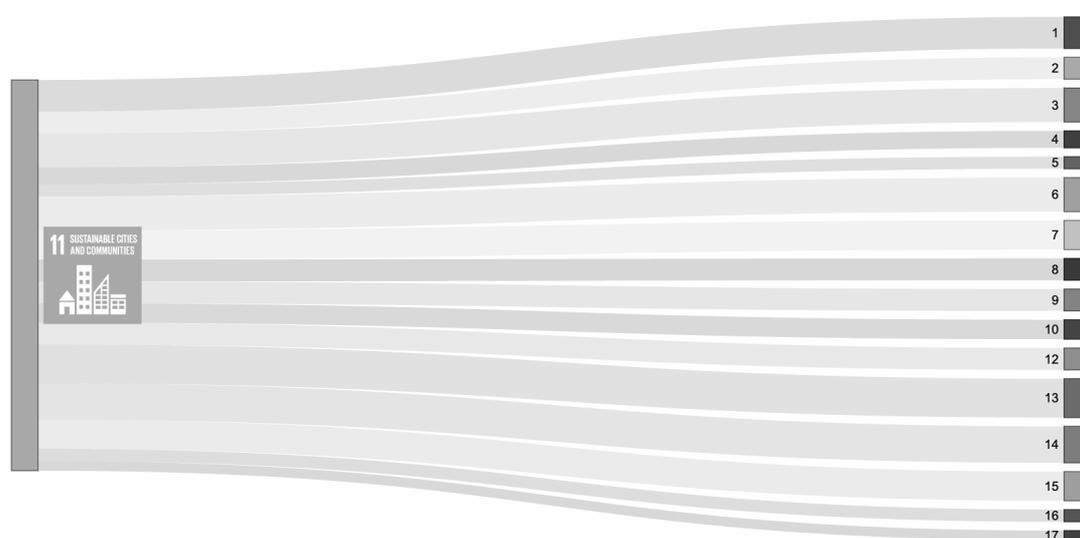
Figura 10 - Diagrama *Chord* de sinergias (esq.) e *trade-offs* (dir.) relativos ao ODS 11



Fonte: Joint Research Centre, European Commission (2023)

Os diagramas *Chord* foram criados utilizando a visualização de apenas interações com impacto direto relativos ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11. Percebe-se o potencial sinérgico com todos os objetivos, principalmente o ODS 1 (Erradicação da pobreza), ODS 2 (Boa saúde e bem-estar), ODS 6 (Água limpa e saneamento) e o ODS 13 (Combate às ações climáticas). As possíveis tensões são predominantes relativas ao ODS 13 (Combate às ações climáticas), ODS 14 (Vida debaixo d'água), ODS 15 (Vida sobre a terra), e nenhuma com o ODS 4 (Educação de qualidade), 5 (Igualdade de gênero) e 17 (Parceria em prol das metas).

Figura 11 - Diagrama Sankey relativo ao ODS 11



Fonte: Joint Research Centre, European Commission (2023)

O diagrama *Sankey* acima demonstra a totalidade das interações de direto impacto nos outros objetivos. Das 161 interligações, 114 são sinergias, 37 são *trade-offs* e 10 são interações não especificadas. Há fortes tensões possíveis nas interações com os ODS 13, 14 e 15, referentes ao combate às mudanças climáticas, a vida debaixo d'água e a vida sobre a terra, respetivamente. A relação entre cidades e comunidades sustentáveis e educação de qualidade, igualdade de gênero e parceria em prol das metas (ODS 4, 5 e 17, respetivamente) não produzem tensões, de acordo com a ferramenta. Outras interações do ODS 11 que possuem boa proporção de sinergias em relação ao número baixo de tensões é com relação à erradicação da pobreza e da fome, à promoção da saúde e bem-estar, à qualidade da água e saneamento, à energia acessível e limpa, ao emprego e crescimento económico e à indústria e infraestrutura. A ferramenta analisa a interação dos ODS de maneira geral com base na literatura de referência, sem possibilidade de analisar um recorte específico de tempo e localização.

Kroll et al. (2019) analisam as interações dentro de cada objetivo e entre 136 pares de objetivos ao longo de 9 anos através de uma análise de correlação *Spearman*. No estudo, há gráficos de leitura mais complexa que os diagramas Chord e Sankey e é possível perceber que alguns ODS não possuem interações significativas com outros objetivos, e

outros apresentam *trade-offs* evidentes e persistentes. O ODS 11 se comporta dessa forma, com predominância de tensões persistentes e interações não classificadas. As sinergias e *trade-offs* são análises que variam conforme o tempo, o contexto e o desenvolvimento da metodologia dos indicadores, atualizada anualmente. Conforme o tempo passa e as medidas implementadas são consolidadas, surgem consequências mais expressivas. Os anos de 2015 e 2016 apresentam fracas associações entre os componentes de monitorização, mas, em 2017 e 2018, a análise aponta *trade-offs*, demonstrando, de acordo com os autores, que novos desafios surgiram com o tempo⁷. É importante apontar que a correlação *Spearman* é útil para estabelecer de maneira empírica sinergias e *trade-offs*, mas não determina causalidade. Verifica-se a complexidade da determinação de sinergias e *trade-offs*, que, por serem dependentes de tantas variáveis, apresentam resultados oscilantes e diversas interações em que não o diagnóstico da interação é inconclusivo.

A análise da literatura referente às complementaridades e tensões entre os Objetivos de Desenvolvimento e suas metas produz distintas representações gráficas e resultados. As sinergias e *trade-offs* são essenciais para a implementação eficiente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e conclui-se que as interações mais intrincadas do ODS 11 são com relação aos ODS relativos à preservação do meio ambiente, nomeadamente o ODS 13 (Combate às alterações climáticas), ODS 14 (Vida debaixo d'água) e ODS 15 (Vida sobre a terra). As interligações entre o ODS 11 e aspetos sociais possuem boas perspectivas sinérgicas. Há uma série de obstáculos e complexidades na análise das interações, visto que o impacto varia de acordo com a região, a época e a metodologia escolhida, e que conforme passa o tempo, os indicadores são alterados, os desafios mudam e as políticas implementadas também. Ainda sim, considera-se pertinente o estudo das interligações para o planeamento de estratégias e políticas públicas mais harmónicas e acertadas.

⁷ Ver gráfico de sinergias e *trade-offs* de Kroll et al. (2019) em Anexo B

2. Enquadramento metodológico

A presente dissertação é construída através da metodologia de análise documental, uma vez que os objetivos gerais e específicos são alcançados por meio das informações que constam em documentos oficiais disponibilizados pelo portal da União Europeia e Comissão Europeia, do Mercosul (Mercado Comum do Sul), da governação do Brasil e de Portugal, e das municipalidades de Porto Alegre e do Porto; bem como em portais oficiais de estatística nacionais. O objetivo geral do estudo é compreender se o ODS 11 é uma ferramenta política que reconhece desigualdades territoriais. Inseridos nesse contexto, os objetivos específicos são:

1. Identificar e analisar estratégias e políticas relacionadas à sustentabilidade e à Agenda 2030 nas escalas:
 - a. Global - União Europeia e Mercosul;
 - b. Nacional - Portugal e Brasil;
 - c. Urbana - Porto e Porto Alegre.
2. Analisar e comparar indicadores e dados referentes à escala nacional e urbana.

Figura 12 - Esquema de metodologia



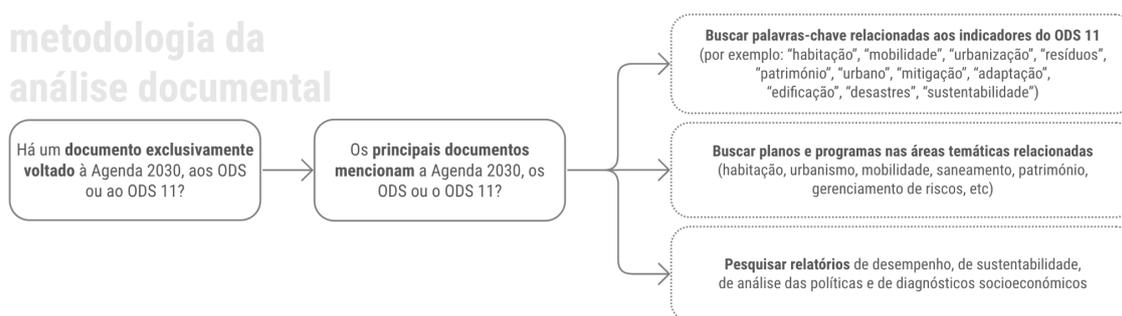
Fonte: De autoria própria

Partindo do pressuposto de que as iniciativas para o desenvolvimento sustentável variam de acordo com os projetos políticos de cada governo e que estes possuem prioridades consoantes às potencialidades e vulnerabilidades de cada território, buscou-se analisar as políticas e recursos destinados ao cumprimento da Agenda 2030, mais

especificamente do ODS 11, nas escalas pretendidas. Para tanto, foram consultados os documentos oficiais disponibilizados em meio eletrônico.

Finalmente, a análise de indicadores do ODS 11 na escala urbana é feita através de consulta aos portais oficiais de dados e estatística do Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e de Portugal, o Instituto Nacional de Estatística, bem como de instituições e entidades colaboradoras. A análise documental visa consultar documentos de domínio público e livremente acessíveis.

Figura 13 - Diagrama da análise documental



Fonte: De autoria própria

3. Análise multiescalar

O estudo de caso proposto nesta dissertação abrange uma análise multiescalar de Portugal e do Brasil, explorando as escalas global, nacional e urbana. Através dessa abordagem, busca-se compreender as estratégias e políticas relacionadas à Agenda 2030, nomeadamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis a fim de determinar se a desigualdade territorial é percebida.

A escolha dos dois países foi feita com a intenção de analisar duas realidades distintas, um país mais desenvolvido que outro, em dois continentes distintos. Portugal, na União Europeia, é o país onde o presente estudo de mestrado foi realizado, e configura um ambiente propício para aprofundar os conhecimentos e explorar questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável e às políticas públicas direcionadas ao cumprimento da Agenda 2030. O Brasil, integrado no Mercosul, é o contraponto selecionado considerando que este é o país de origem da autora, sua raiz cultural e onde sua

trajetória acadêmica foi desenvolvida. Confrontar as duas vivências suscita questões sobre as desigualdades territoriais, visto que, apesar de apresentarem realidades distantes no contexto socioeconômico global, são dois territórios próximos histórica e culturalmente. A relação histórica marcada pela colonização portuguesa no Brasil estabeleceu laços culturais, linguísticos e sociais profundos que influenciaram tanto a identidade brasileira quanto a portuguesa. Essa interação entre os dois países se estende até os dias atuais, com movimentos migratórios recentes que promovem uma intensa interação entre a população portuguesa e os imigrantes brasileiros. De acordo com os Censos 2021 de Portugal, a maior comunidade estrangeira residente em Portugal era a brasileira, com 199 810 pessoas, representando 36,9% do total de estrangeiros (INE, 2022). Essa relação particular entre as duas nações, permeada por uma história compartilhada, uma língua em comum e uma interação significativa entre suas populações, confere uma relevância adicional ao estudo de caso proposto.

Figura 14 - Mapa mundial com a localização de Portugal e do Brasil



Fonte: De autoria própria

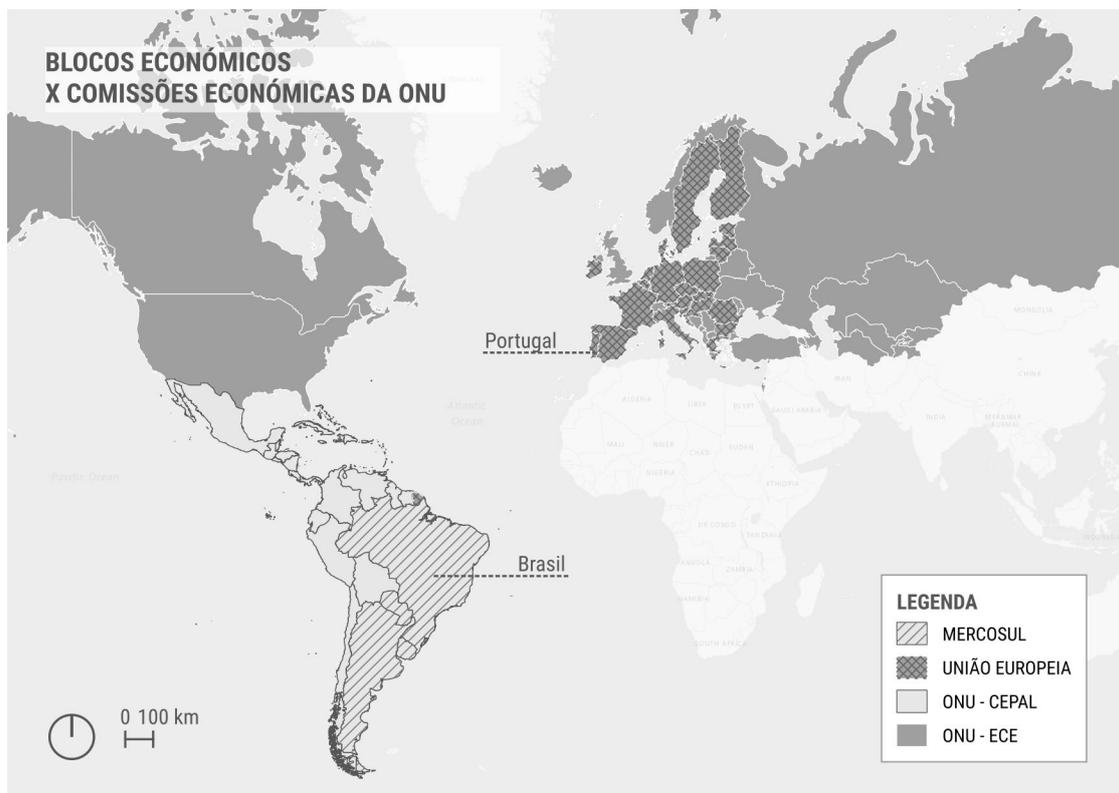
A compreensão dos desafios e das estratégias adotadas em ambos os países no âmbito do ODS 11 permite uma análise mais abrangente das políticas e das práticas para o desenvolvimento urbano sustentável, considerando as particularidades culturais, sociais e históricas presentes nessas nações. A análise das políticas públicas passa por, primeiramente, perceber o ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), que possui sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção. A análise buscada aborda a formação da agenda, formulação de alternativas e tomada de decisão, ou seja, a incorporação e adaptação da Agenda 2030 da ONU aos planos e estratégias nacionais e locais (Trindade, 2019).

3.1. Escala global

Antes de adentrar na análise nacional de Portugal e do Brasil, serão analisados os documentos da escala supranacional. Para essa instância, cabe analisar o que é proposto pela União Europeia (UE) e pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul). A União Europeia é uma união económica e política de 27 Estados membros da Europa que constitui a maior economia do mundo e possui um papel importante na promoção do desenvolvimento sustentável do continente europeu (European Commission, 2023). O Mercosul é um bloco económico de 4 Estados membros que estão localizados na América do Sul, é a maior economia do hemisfério sul e tem um importante papel na promoção do comércio e da integração regional na América do Sul.

A Agenda 2030 possui como instância regional de referência para Portugal e Brasil a Comissão Económica para a Europa (ECE, em inglês *UNECE*) e a Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, em inglês *ECLAC*), organizações regionais das Nações Unidas que trabalham para promover o desenvolvimento sustentável em suas regiões. No entanto, a UE e o Mercosul têm um papel mais importante na promoção de políticas a nível supranacional, nacional e urbano, visto que são blocos económicos e possuem maior influência política e económica do que a ECE e a CEPAL.

Figura 15 - Blocos económicos e Comissões Económicas da ONU



Fonte: De autoria própria

3.1.1. União Europeia

Em 2016, os Estados Membros da União Europeia adotaram a Agenda Urbana para a UE, que adapta a Agenda 2030 da ONU para o nível da UE com metas e indicadores relevantes na perspetiva europeia, para o contexto urbano. A primeira fase, de 2016 a 2021, produziu 139 ações através de 14 planos de ação que buscavam lidar com os desafios através de parcerias de governança multinível. A segunda fase, de 2022 a 2026, possui como prioridade a igualdade nas cidades, a alimentação, a cidade verde e o turismo sustentável (European Commission, 2022). A fim de alcançar os objetivos e metas específicos, são traçados planos de ação, políticas e parcerias. Nesse sentido, a Comissão Europeia é o órgão executivo da UE responsável por propor políticas que, após serem discutidas e votadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, são rejeitadas ou aprovadas e transformadas em leis da UE. A Comissão, em mandatos de cinco anos, representa e defende os interesses da UE, prepara os projetos de legislação europeia e assegura a execução das políticas e dos fundos da UE (IBE USP,

2023). Por participar ativamente na definição da estratégia global, na formulação e implementação e na avaliação e monitorização das políticas, é o principal órgão que representa o comprometimento com os objetivos e metas da Agenda 2030 (Comissão Europeia, 2023).

O documento vigente que orienta as estratégias para a União Europeia foi formulado pela atual presidente, Ursula von der Leyen, eleita em 2019, para sua candidatura à presidência da Comissão Europeia. O documento, intitulado *“A Union that strives for more: my agenda for Europe”*, apresenta as orientações para as políticas de 2019 a 2024. Explicitamente, a Agenda 2030 e os ODS são pouco mencionados, mas o conteúdo está intrinsecamente integrado com orientações gerais para, por exemplo, erradicação da pobreza (ODS 1), boa saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5), redução das desigualdades (ODS 10) e coloca grande ênfase no combate às mudanças climáticas (ODS 13). O ODS 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis, não é explicitamente mencionado. O documento estabelece metas mais ambiciosas que as propostas pela Agenda 2030, como redução de 50%, e não 40%, das emissões até 2030 e se tornar o primeiro continente neutro até 2050, e apoia o princípio *“Leave No One Behind”*, mencionando a exclusão social de crianças, mulheres, idosos, imigrantes e refugiados, e de pessoas em regiões rurais, periurbanas e territórios vulneráveis. Além de ter responsabilidade com os refugiados e imigrantes, o texto reforça a necessidade de investimento em saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países de origem.

Precisamos de uma transição justa para todos. Nessa transição, teremos de admitir e respeitar o facto de que nem todos dispõem das mesmas condições à partida. Todos partilhamos a mesma ambição, mas alguns poderão necessitar de um apoio mais adaptado do que outros para a concretizarem. (von der Leyen, 2019, p. 6).

Apesar de o documento oficial não explicitar o vínculo das orientações estratégicas com os ODS, o site oficial da Comissão⁸ declara que o programa político da presidente é a estratégia oficial para a implementação dos ODS, e integra, na ficha informativa e no documento de trabalho da comissão, os ODS em todas as propostas de acordo com a figura abaixo:

Figura 16 - Prioridades da Comissão Europeia 2019-2024



Fonte: Adaptado de Comissão Europeia (2020)

A União Europeia, através da Comissão, do Parlamento e do Conselho da União Europeia, apresenta uma série de estratégias, programas e projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável e muitos possuem objetivos em comum com a Agenda 2030. O presente estudo, entretanto, analisa os projetos que explicitamente estão associados ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 da Agenda 2030⁹.

A prioridade da CE que incorpora o ODS 11 é o Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*) e o Objetivo 55. O pacote "Objetivo 55" visa traduzir em legislação as ambições do

⁸ Acessado em junho de 2023 em https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-whole-government-approach_pt

⁹ A "The Partnership Platform", plataforma de registro global das parcerias feitas para a implementação dos ODS, pode ser acessada em <https://sdgs.un.org/partnerships/browse>

Pacto Ecológico e o seu nome se refere à meta da UE de reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 55% até 2030. O Pacto Ecológico, lançado no final de 2019, define estratégias para a realização de uma transição ecológica com o objetivo de alcançar a neutralidade climática até 2050. Ao analisar a correlação entre as metas do ODS 11 e as iniciativas do Pacto, há em comum as construções e reformas sustentáveis, a mobilidade inteligente e segura, além das sinergias provenientes do favorecimento de outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como o aumento da biodiversidade nos espaços públicos, melhor gestão de resíduos e melhor mitigação e adaptação aos desastres ambientais.

Figura 17 - Pacto Ecológico Europeu



Fonte: Adaptado de European Commission (2019)

A Comissão Europeia, através do Eurostat, divulga anualmente uma avaliação qualitativa sobre o progresso de cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de forma a tornar acessível a compreensão dos desafios e progressos. A última avaliação qualitativa no âmbito do ODS 11, demonstra as metas vigentes e as políticas correspondentes, que são integradas ao Pacto Ecológico Europeu. Estas são relativas à sustentabilidade na gestão de resíduos, nas edificações e seus gastos energéticos, à economia circular e à mobilidade.

Figura 18 - Metas e políticas da UE para o ODS 11



Fonte: Adaptado de European Commission (2022)

As metas do ODS 11 definidas pela Agenda 2030 destacam também questões de património, urbanização, espaços públicos de qualidade, planos urbanos de mitigação e adaptação aos desastres climáticos, redução da perda financeira e do número de mortes associadas a desastres, entre outros¹⁰. Esses aspetos, ao analisar o Pacto Ecológico Europeu e as políticas na última avaliação da Comissão Europeia, são preteridos; contudo, há uma série de projetos e programas liderados por outras entidades que possuem parceria com a União Europeia e que não estão mencionados nos documentos oficiais do Pacto Ecológico Europeu e nas avaliações anuais do ODS 11 pela Eurostat. A plataforma *The Partnership Platform* é um registo global de compromissos e parcerias multi-stakeholder que permite que qualquer entidade envolvida registre voluntariamente as atividades ou projetos. A Divisão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Económicos e Sociais (UN-DESA) gerencia a plataforma, em que é possível aplicar filtros por palavra-chave, ODS, tipo de entidade e rede de ação. Aplicando a palavra-chave “European Union”, o ODS 11, e tipo de entidade “Organização Intergovernamental”, são obtidos 12 resultados.

¹⁰ Ver Tabela 3 - Metas do ODS 11

Figura 19 - Metas e políticas da UE para o ODS 11



Fonte: Adaptado de United Nations (2023b)

Grande parte das parcerias estão relacionadas à questão ambiental e cuidado com as águas ou com apoio financeiro a parceiros da UE. Alguns projetos ainda não preenchem o critério SMART, sigla em inglês para atributos que ajudam a criar metas específicas, mensuráveis, alcançáveis, realistas e com prazos determinados (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-Bound*) (United Nations, 2023a). A UE possui uma ampla gama de políticas relacionadas ao cumprimento do ODS 11 e da Agenda 2030 como um todo. Além disso, dispõe de metas e indicadores adaptados, monitorização periódica e acessível, e plataformas informativas tornando a Agenda 2030 e os ODS fácil de compreender para a sociedade civil.

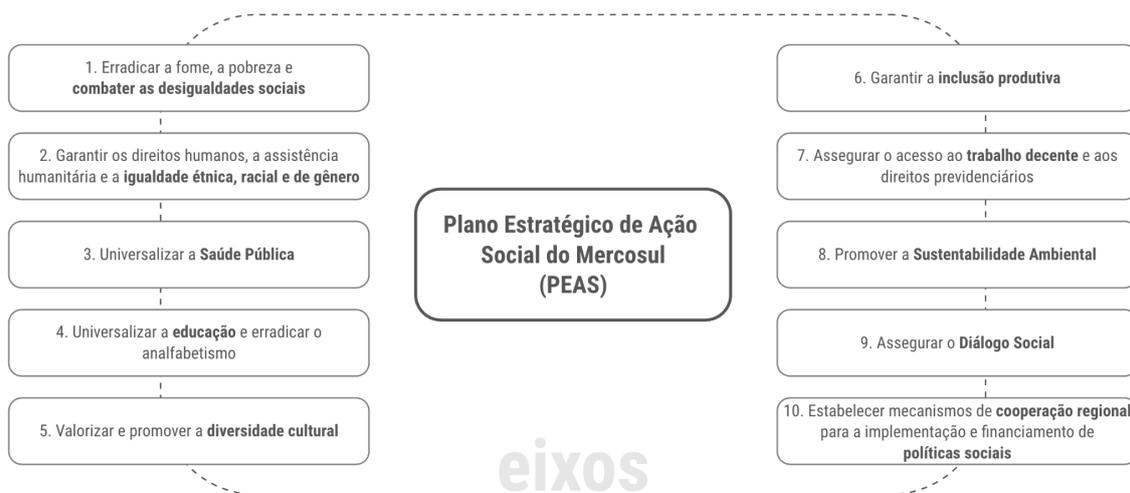
3.1.2. Mercosul

O Mercosul, enquanto bloco económico, não possui compromisso formal e um plano de ação integrado relacionado à Agenda 2030. Ainda, a iniciativa global, seus objetivos e metas são aderidos por todos seus Estados Membros. A presente seção analisa o documento Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), principal instrumento internacional de direitos sociais do bloco associado à Agenda 2030.

O Mercado Comum do Sul, Mercosul, foi criado em 1991 com o Tratado de Assunção, institucionalizado em 1994 através do Protocolo de Ouro Preto e, desde então, passou por etapas que aprofundaram sua estrutura e escopo de ação. Inicialmente, o objetivo do bloco era a formação de uma zona de comércio livre dotada de uma tarifa externa comum. Entretanto, a crise financeira do final da década de 90, a mudança no panorama

político internacional e o impacto destes nos Estados Membros culminou na mudança do caráter da integração regional que, inicialmente pautada pelos fluxos comerciais, passou a conferir maior importância às questões sociais. A nova visão de integração buscava aumentar a relevância e a integração do bloco na política internacional e possuir mais recursos para lidar com as questões que assolavam a região como um todo: desigualdade territorial, exclusão social, extrema pobreza, fome e altos índices de desemprego e violência. A fragilidade da dimensão social, somada às assimetrias estruturais entre os países membros do bloco, demandavam ação conjunta, participativa e distributiva. Nesse contexto, surgiram processos de transformações progressistas nos Estados Membros a nível nacional que são projetados gradualmente no cenário regional, propiciando a criação de um projeto que estima a dimensão social, cultural, política e ambiental para a região.

Figura 20 - Eixos do PEAS



Fonte: Adaptado de Instituto Social del Mercosul (2012)

Em 2007, a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), instrumento técnico-político que apoia a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), consolida a importância da dimensão social. A urgência de lidar com as preocupações comuns da região e as traduzir em estratégias resulta na criação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, o PEAS. O plano, aprovado no final de junho de 2011 pela RMADS e pela Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMASM), articula 10 eixos, 26 diretrizes estratégicas e 105 objetivos prioritários e é o principal

documento associado à Agenda 2030 da ONU no âmbito do Mercosul (Aguerre & Almeida, 2016; ISM, 2012). A CEPAL estima que 48% das metas dos ODS na América Latina e Caribe apresentam crescimento positivo, mas insuficiente, e 27% apresentam tendência decrescente; ou seja, 75% das metas para o cumprimento da Agenda 2030 na região correm o risco de não serem atendidas (CEPAL, 2023). Nesse sentido, o Mercosul representa uma entidade regional importante para a implementação de políticas e para a coordenação entre Estados Membros e membros associados. O PEAS, de acordo com o Instituto Social do Mercosul (2019), é um instrumento que compartilha muitas similaridades com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, posteriormente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. É importante, entretanto, observar que o Plano foi publicado em 2012, três anos antes da criação da Agenda 2030. A partir desse documento, são criados programas, estratégias, reuniões técnicas, cursos e eventos a fim de divulgar a importância do plano e de implementar as diretrizes no bloco.

Sendo publicado posteriormente à Agenda 2030, o PEAS não carrega menção aos ODS, mas, em 2016, o Instituto Social do Mercosul publicou o documento “Avaliação dos avanços na implementação do Plano Estratégico de Ação Social”, que busca compartilhar experiências entre os países do bloco. O texto menciona apenas uma vez os ODS, e o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis não é aludido. Ainda sim, dentro dos eixos foram pesquisadas palavras-chave associadas às metas do ODS 11, como “habitação”, “mobilidade”, “urbanização”, “resíduos”, “patrimônio”, “urbano”, “mitigação”, “adaptação”, “edificação”, “desastres”, “sustentabilidade”, entre outras. O resultado da busca revelou que, apesar do PEAS ser defendido como o principal instrumento nessa conjuntura, o documento não apresenta diretrizes e objetivos diretamente relacionados ao ODS 11. Na seção das ações implementadas no âmbito da agricultura familiar, o tópico “Alterações Climáticas e Gestão de Riscos” postula maior capacidade de adaptação e mitigação perante eventos naturais extremos e análise de gestão de riscos, ou seja, das metas do Objetivo 11, o trecho que poderia ter maior afinidade ainda configura pouca, pois está associado ao meio rural. O princípio “*Leave No One Behind*” é tido como prioridade no texto, cujas diretrizes são pautadas pela

desigualdade territorial e social, principalmente no que tange às áreas fronteiriças, às populações rurais e urbanas e às populações vulneráveis.

Além do PEAS e do documento de avaliação, o ISM publicou, em 2019, um relatório que sintetiza os principais resultados do Seminário Internacional de maio de 2018, em que os quatro Estados Membros apresentaram e discutiram seus processos e progressos relativos à implementação da Agenda 2030 e dos ODS. O relatório defende que o intercâmbio de informações e experiências sobre os avanços relativos aos ODS são uma prática a se manter, mas que a criação de uma instância técnica específica para os ODS no Mercosul resultaria em “multiplicar instâncias e carga de trabalho”, ainda que seria interessante existir alguma instância a nível político para manter essa troca contínua (ISM, 2018). A importância de definir indicadores específicos para a região que permitam estabelecer um marco regional de referência é reconhecida pelo texto, mas a ausência de um plano específico regional voltado à Agenda 2030 parece ser contraditória com essa intenção. Um avanço importante do bloco para a monitorização dos indicadores foi a criação do Sistema de Informação do Plano Estratégico de Ação Social (SI-PEAS) e do Observatório Mercosul de Políticas Sociais, instrumentos que permitem o acompanhamento regional da Agenda e demais políticas de desenvolvimento sustentável. No momento do presente estudo, ambas plataformas estão indisponíveis.

Conclui-se, relativamente à análise das políticas do Mercosul para a Agenda 2030, que apesar da associação do PEAS com a Agenda 2030, o bloco ainda possui um grande caminho a percorrer para se fortalecer enquanto instância regional representativa. A dificuldade na obtenção dos documentos referentes ao cumprimento dos ODS no Mercosul e a carência de ferramentas explicita a fragmentação política do bloco no que tange a criação de estratégias integradas para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A ausência de uma estratégia regional comum pode ser atribuída a uma dificuldade em construir políticas setoriais e às assimetrias existentes entre seus membros (Telarolli, 2018). O Objetivo 11 e a temática das cidades e comunidades sustentáveis não são encontrados nos documentos do bloco económico. As questões de cunho social são de fato essenciais na busca pelo desenvolvimento sustentável, porém

confrontar o impacto no meio urbano, na questão habitacional, de mobilidade, de gestão de resíduos, de gestão de riscos e desastres é crucial. O fortalecimento do Mercosul com relação à Agenda 2030 e o ODS 11 seria oportuno para a atração de investimentos para o enfrentamento das problemáticas comuns da região e das assimetrias entre os Estados Membros, e a consciência de suas vulnerabilidades e potencialidades poderia fortalecer a consciência de uma comunidade que partilha não só de um território, mas de uma cultura e identidade mercosulina. A instância regional do Brasil de maior representatividade cultural é o Mercosul, mas seus Estados Membros estão mais representados enquanto entidade regional pela CEPAL, que possui uma plataforma online para o acompanhamento e informação acerca do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O site disponibiliza relatórios anuais sobre o desempenho dos membros da CEPAL, monitorização nas instâncias global, regional e nacional, dados e estatísticas¹¹.

O estudo multiescalar, já na primeira instância de análise, revela uma disparidade no cumprimento da Agenda 2030, principalmente relativo ao ODS 11. O Mercosul, enquanto frente regional, falha por não possuir indicadores próprios e uma agenda política direcionada. A título de comparação, a União Europeia disponibiliza materiais mais robustos, atualizados e informativos, além de possuir políticas, estratégias e indicadores regionais.

3.2. Escala nacional

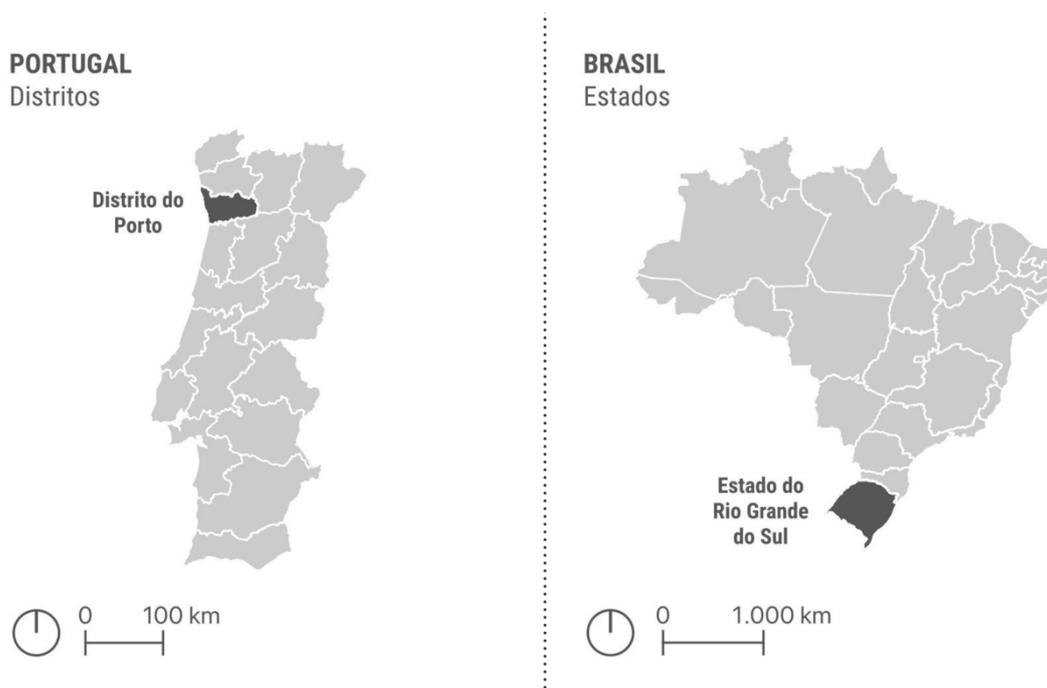
A persistência das políticas públicas no tempo é um fator essencial para o seu sucesso. E esse é um aspecto marcadamente distintivo entre Portugal e Brasil, já que, enquanto Portugal possui uma estratégia contínua desde 2015, através de iniciativas em estruturas nacionais e supranacionais, no Brasil as estratégias variam significativamente de acordo com os mandatos do governo nacional.

¹¹ A plataforma oficial do acompanhamento dos ODS na instância regional da CEPAL pode ser acessada em <https://agenda2030lac.org/es>

Cada mandato, no Brasil, se inicia com o plano de governo composto pelas intenções gerais, que depois são traduzidas num Plano Plurianual (PPA). O PPA, previsto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal Brasileira, é o principal instrumento de planejamento orçamentário e define estratégias, objetivos e metas da administração pública. Regra geral, inicia-se no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato do seu sucessor (BRASIL, 1988; Ministério da Economia, 2023).

No caso de Portugal, serão analisados os documentos nacionais vigentes e para o Brasil, o PPA 2016-2019, da presidenta Dilma Rousseff, o PPA vigente, do governo de Jair Bolsonaro e os objetivos estratégicos do mandato atual de Luís Inácio Lula da Silva, cujo PPA para 2024-2027 está à data em processo de elaboração.

Figura 21 - Mapa esquemático de Portugal e do Brasil



Fonte: De autoria própria

3.2.1. Portugal

Portugal, enquanto Estado Membro da União Europeia, possui uma série de planos supranacionais voltados ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A estratégia nacional, todavia, não possui um plano de ação específico até

o momento do presente estudo. Não obstante, os ODS podem ser contemplados nas agendas políticas e estratégias sem a existência de um documento voltado exclusivamente à Agenda 2030. Nesse capítulo, a análise dos documentos vigentes com esse propósito se debruça principalmente na Estratégia Portugal 2030 (EP 2030), na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030 (ECP 2030) e no Relatório Nacional Voluntário (RNV) 2023.

Ao longo das últimas décadas, Portugal experimentou uma série de transformações que moldaram o contexto em que as políticas relacionadas às cidades e comunidades sustentáveis são desenvolvidas. Desde a democratização e a promulgação da Constituição em 1976, até a entrada na União Europeia em 1986, o país passou por um período de crescimento populacional significativo, urbanização marcada pela proximidade de Lisboa e Porto e expansão da rede de energia e infraestrutura viária. No entanto, esse crescimento foi acompanhado por desafios complexos, como o desemprego e a pobreza.

A adesão à UE (então Comissão Europeia) marcou um momento crucial na história de recente, trazendo consigo uma consolidação política e uma relativa estabilidade económica, com quedas na inflação e no desemprego. O processo de urbanização e a expansão das cidades, associado ao aumento populacional e à chegada de imigrantes, desencadeou fenómenos complexos ao longo dos anos. A expansão urbana resultou em melhorias na infraestrutura, mas também em segregação espacial, com esvaziamento das áreas centrais e suburbanização.

Apesar de enfrentar problemas particulares, uma série de instrumentos nacionais e supranacionais, grande parte financiados pela UE, moldaram a nova forma de fazer política urbana em Portugal e contribuíram para melhorar a qualidade de vida e impulsionar a integração do país no contexto de um mundo globalizado (J. Fernandes et al., 2020; Teles et al., 2021).

Figura 22 - Instrumentos importantes para as políticas urbanas de Portugal



Fonte: Adaptado de Fernandes et al. (2020) e Teles et al. (2021)

Nas últimas duas décadas, o país enfrentou um envelhecimento populacional marcante, causando uma inversão na estrutura da pirâmide etária. A concentração populacional nas cidades costeiras, a emigração de população qualificada e principalmente jovem, a procura crescente por serviços públicos, o desequilíbrio entre a renda mínima e o mercado imobiliário, o aprofundamento da desigualdade e o crescimento do turismo impuseram desafios adicionais ao cenário (J. Fernandes et al., 2020; Teles et al., 2021).

Na resposta, a administração territorial é marcada por um duplo centralismo, em que o poder central e local concentram a maior parte das funções (J. A. R. Fernandes, 2006). Diante da crescente tendência à metropolização e diferentes desafios, Portugal tem buscado se adaptar através de uma governança multinível que envolve uma variedade de atores, desde o público até o privado e organizações civis. No entanto, apesar dos avanços, a participação social ainda é muito limitada relativamente à tomada de decisões. Todavia, a crescente adesão da comunidade à participação social, especialmente motivada por problemas ambientais, no setor habitacional e em direitos humanos, é um sinal promissor. Também o Plano Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT) e o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) estão fornecendo uma estrutura robusta para o planeamento público e as agendas locais, incorporando princípios de governança multinível e maior envolvimento da sociedade civil (J. Fernandes et al., 2020).

Percebe-se, portanto, a importância das políticas nacionais na busca de cidades mais sustentáveis e resilientes. Nesse contexto, a Agenda 2030 e os ODS têm sido

gradualmente incorporados nas políticas públicas de Portugal desde 2017. Nos últimos anos, foram tomados passos importantes para alinhar os instrumentos de planeamento com os ODS e suas metas, como a Estratégia Portugal (EP) 2030, o Programa Nacional de Reformas (PNR) 2022, a Lei das Grandes Opções (GO) para 2022-2026 e a Estratégia de Cooperação Portuguesa (ECP) 2023. Contudo, verifica-se a existência de considerável margem para melhoria, já que apenas 34% dos instrumentos de planeamento fazem referência explícita aos ODS ou à Agenda 2030 (República Portuguesa, 2023).

A Estratégia Portugal 2030 (EP2030) começou a ser desenvolvida no final de 2017, foi adotada em novembro de 2020 e constitui o principal instrumento de planeamento de políticas públicas, alinhado com os principais planos e instrumentos a nível nacional e europeu. O seu objetivo é promover o desenvolvimento nacional através da promoção da recuperação económica e do fomento da resiliência e coesão territorial após a pandemia da COVID-19. É estruturado através de quatro agendas temáticas:

Figura 23 - Agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030



Fonte: Adaptado de Ministério do Planeamento (2020)

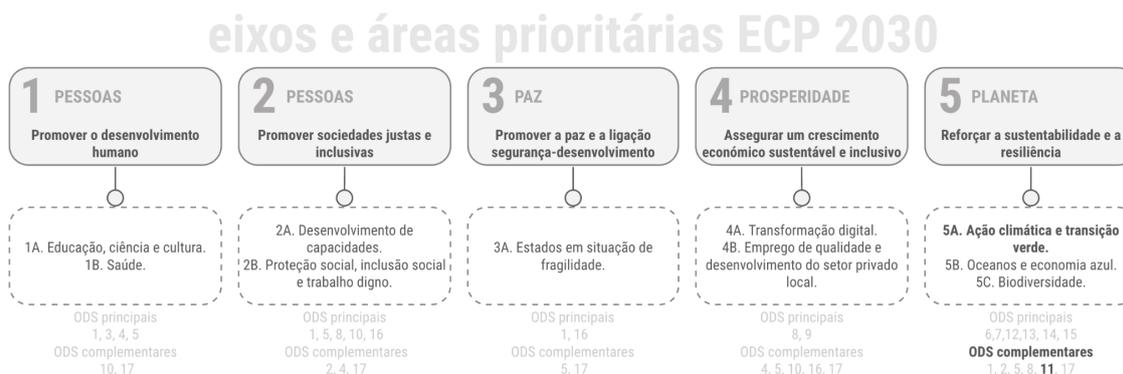
Apesar da EP2030 fazer referência explícita aos ODS apenas uma vez ao longo do texto, eles estão integrados implicitamente ao longo de todo enquadramento estratégico. Dos eixos temáticos, os que estão relacionados com o ODS 11 são o 1.4, referente à expansão e reabilitação do parque habitacional; o 3.1, associado à mobilidade sustentável, o carbono zero e a eficiência energética; o 3.3, com intervenções para a melhoria na qualidade dos solos, do ar e do ambiente nas cidades e a redução do risco de catástrofes; o 4.1, sobre a competitividade das redes urbanas, para a promoção de maior

conectividade e articulação entre o sistema urbano e rural, a regeneração das zonas urbanas vulneráveis e melhoria dos serviços coletivos em geral; e o eixo 4.2, para a competitividade e coesão na baixa densidade, com promoção da proteção do património natural e cultural e otimização da rede de serviços coletivos nas relações entre rural e urbano (Estratégia Portugal 2030, 2020).

Outro instrumento orientador da política pública é a Estratégia de Cooperação Portuguesa (ECP) 2030, adotada em dezembro de 2022, que representa um vetor fundamental da política externa e da cooperação internacional e fortalece três compromissos internacionais, a Agenda 2030, a Agenda de Ação Adis Abeba e o Acordo de Paris. Diferentemente da EP2030, este documento explicita o vínculo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e com o princípio *“Leave No One Behind”*, e tem como missão o combate das desigualdades e a promoção do desenvolvimento sustentável. Enquanto estratégia de cooperação externa, as prioridades geográficas da ECP 2030 são os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, e as áreas de atuação são Cooperação para o Desenvolvimento, Educação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária e de Emergência.

As prioridades setoriais da ECP 2030 estão estruturadas de acordo com os pilares da Agenda 2030 (Figura 4): Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias. De entre as medidas prioritárias, o ODS 11 está contemplado na prioridade *“Planeta”*, nomeadamente no eixo temático 5, *“Reforçar a sustentabilidade e a resiliência”*, na medida 5A, *“Ação climática e transição verde justa”*. Das estratégias, há menção à eficiência na gestão resíduos, à mobilidade sustentável, ao apoio para a mitigação e adaptação nos países parceiros, ao sistema de saneamento e abastecimento de água e ao reforço da resiliência das comunidades a eventos extremos e desastres naturais, em consonância com o Quadro de Sendai (2015-2030) para a prevenção e redução dos riscos de desastres (Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, 2022).

Figura 24 - Eixos e áreas prioritárias de atuação da Cooperação Portuguesa



Fonte: Adaptado de Conselho de Ministros (Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, 2022)

Além destes, o Plano Nacional de Reformas 2023 e as Grandes Opções 2022-2026 são centrais na definição de estratégias nacionais. O PNR tem por base uma estratégia de médio prazo para o desenvolvimento de Portugal e garante coerência entre os objetivos europeus e nacionais. Alinhado com a Grandes Opções 2022-2026, o PNR 2023 faz menção explícita à Agenda 2030 e aos ODS, mas o ODS 11 é pouco contemplado de forma direta. Das linhas gerais que estruturam o PNR 2023 e as GO 2022-2026, o ODS 11 tem contributo direto muito relevante no desafio estratégico Alterações Climáticas, contributo direto relevante no eixo Desigualdades e contributo indireto no eixo Demografia.

As Grandes Opções são garantidas pela Constituição da República Portuguesa e representam o principal instrumento de planeamento orçamental plurianual (PlanAPP, 2023; UTPP, 2022). Cada desafio estratégico possui áreas de política, e o documento apresenta o financiamento para cada ano das GO, a fonte de financiamento e os instrumentos de planeamento contemplados.

O momento de análise é oportuno, pois neste ano, em 23 de janeiro, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2023, que apresenta uma série de iniciativas e melhorias na sua estratégia de cumprimento da Agenda 2030. Esta resolução define que, a nível interno, compete à Presidência de Conselho de Ministros a coordenação da implementação dos ODS estabelecidos na Agenda 2030, papel que antes era do

Ministério de Negócios Estrangeiros em colaboração com o Ministério do Planeamento e das Infraestruturas, ficando ainda a cargo destes a coordenação a nível externo.

Figura 25 - Áreas de política das GO 2022-2026 associadas ao ODS 11

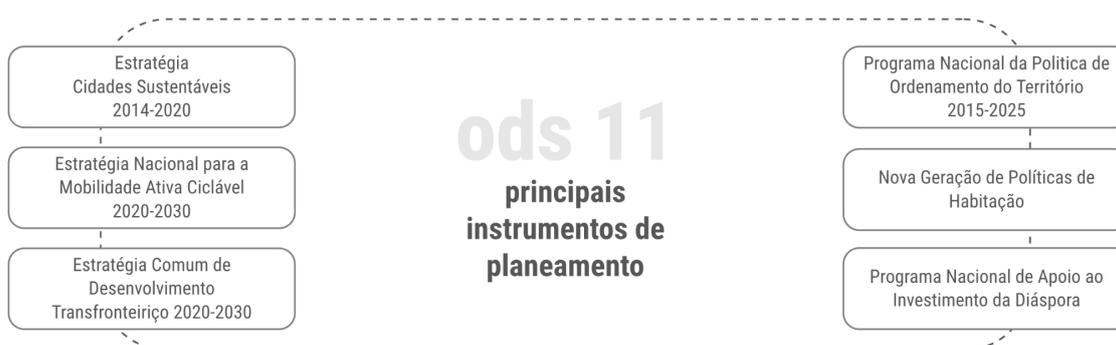


Fonte: Adaptado de UTPP (2022)

Além disso, cria a Comissão de Acompanhamento de alto nível e incumbe ao Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) uma série de atribuições, das quais destacam-se a elaboração do Relatório Voluntário Nacional (RVN) 2023 e a criação de um Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030, que articula os instrumentos estratégicos nacionais com os ODS e outros compromissos nacionais a nível europeu (Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2023, 2023). Até a publicação da resolução, a estratégia portuguesa direcionada aos ODS sofria críticas, pois “em termos estratégicos, a maioria dos países europeus optou por reformular a sua Estratégia de Desenvolvimento Sustentável (EDS), o único país europeu sem qualquer documento estratégico em vigor ligado ao desenvolvimento sustentável ou aos ODS é Portugal” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2020, p. 46). Além disso, a responsabilidade pela coordenação de cada ODS era atribuída a uma linha de ministério distinta, apesar das relações de indissociabilidade, complementaridade e tensões existentes entre os ODS (MNE, 2017).

O primeiro Relatório Voluntário Nacional, de 2017, definiu como prioridade estratégica os ODS 4, 5, 9, 10, 13 e 14 e associou as políticas e planos portugueses existentes ao quadro de objetivos propostos pela Agenda 2030. O RVN 2030, lançado em junho de 2023, configura o documento mais recente já inserido no contexto do novo modelo de coordenação estratégica para a Agenda 2030 e apresenta, além de um diagnóstico dos progressos alcançados na implementação dos ODS, as políticas relacionadas a estes. O Anexo II do RNV 2030 demonstra, entre outras informações relativas às políticas e estratégias, o progresso dos ODS e das metas e a avaliação das políticas até o momento sob a perspetiva do governo (República Portuguesa, 2023). De acordo com o relatório, os principais instrumentos com contribuição relevante para o ODS 11 e suas metas são:

Figura 26 - Principais instrumentos de planeamento para o ODS 11



Fonte: Adaptado de República Portuguesa (2023)

A crise económica decorrente da pandemia da COVID-19 seguida da guerra na Ucrânia, causou uma desaceleração no processo de crescimento económico, com impacto na inflação, crise energética, desemprego, insegurança alimentar e mudanças demográficas. No âmbito do ODS 11, além dos desafios que a urbanização já traz, como degradação ambiental, poluição sonora e do ar, complexidade na gestão de resíduos e pobreza energética, Portugal enfrenta graves problemas relativos à questão habitacional e serviços básicos. Apesar de não ser considerado um ODS prioritário, o ODS 11 é diretamente impactado pela crise habitacional e energética, turistificação, gentrificação, emigração e envelhecimento populacional. Para o enfrentamento dessas e de outras pautas relacionadas às cidades e comunidades sustentáveis, Portugal possui

uma série de estratégias nacionais e supranacionais, além de planos e programas com financiamento nacional e europeu.

O INE publica anualmente, desde 2018, um relatório estatístico de monitorização da Agenda 2030, com enfoque nos indicadores disponíveis para Portugal desde 2010 até ao último ano disponível, e desagregação geográfica até a NUTS II. A criação do PlanAPP¹² avança a cooperação e a coordenação entre diversas áreas de políticas públicas e promove coerência, potenciando ação coordenada interministerial e articulação entre diversos instrumentos de planeamento e entre os instrumentos e os ODS. As distintas iniciativas são ainda segregadas e poderiam ser mais bem integradas e divulgadas para a sociedade civil e outros *stakeholders*, através de, por exemplo, uma plataforma interativa e acessível que articule os diversos planos e projetos aos ODS, seus indicadores e respetiva monitorização. Acredita-se que esse quadro será aperfeiçoado, visto que os desafios e lacunas identificados no RNV 2023 serão tidos em conta na elaboração do Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030. O Roteiro será estruturado de acordo com quatro linhas de ação, 1) coerência e alinhamento das políticas públicas com os ODS; 2) envolvimento e participação de múltiplos *stakeholders* e sociedade civil; 3) implementação de uma estratégia comum de comunicação para os ODS e 4) construção de capacitação e de consciência em diferentes *stakeholders*.

3.2.2. Brasil

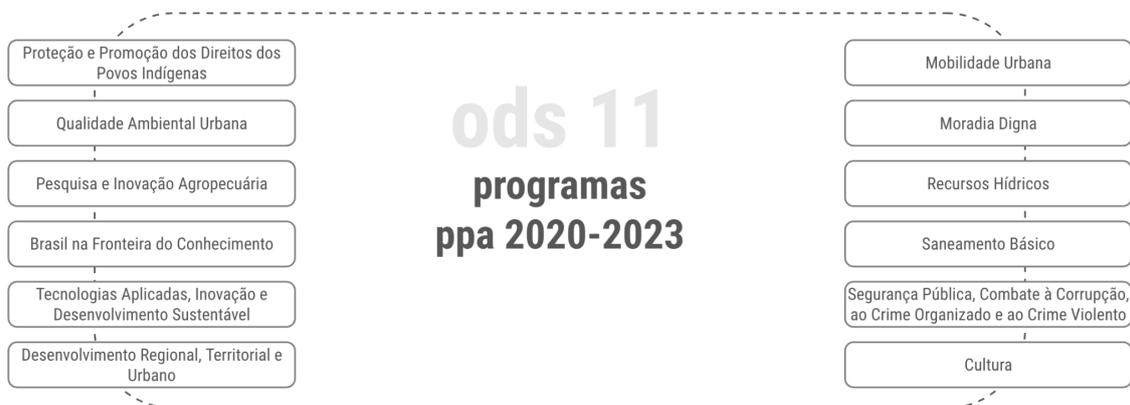
O cenário brasileiro apresenta uma desigualdade que, diferente de muitos países desenvolvidos, não é causada pela reestruturação produtiva e pelo retrocesso das políticas públicas sociais. A crise económica recente e a pandemia da COVID-19 aprofundaram os problemas numa sociedade que é muito desigual, segregada espacialmente e dotada de áreas de concentração territorial homogénea de pobres e de muito ricos. O desenvolvimento urbano brasileiro ocorre em uma sociedade de raízes coloniais, que carrega traços da assimetria em relação à dominação externa e ao privilégio das elites (Maricato, 2001).

¹² A lista de instrumentos de planeamento pode ser acessada em <https://planapp.gov.pt/instrumentos-de-planeamento/lista-instrumentos/>

Nesse contexto de estrutural desigualdade social e territorial, somado a problemas de natureza econômica e ambiental, o governo brasileiro consolida suas estratégias de enfrentamento nos Planos Plurianuais (PPA), desenvolvidos a cada gestão presidencial. Os planos norteiam dois instrumentos importantes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA 2020-2023 é estruturado através da dimensão estratégica, composta pelos eixos estratégicos e diretrizes, que são desdobrados em programas com objetivos, metas, indicadores e resultados intermediários. Os programas orientam a ação governamental para as políticas públicas, expõem os principais desafios, associados a ações orçamentárias e orientam a gestão, a monitorização e a avaliação.

O Governo Federal disponibiliza a Plataforma do Planejamento Federal, conhecido como Painel PPA¹³. Além de informar os conceitos gerais, o monitorização, a execução e as agendas transversais, a plataforma possui uma seção destinada aos ODS, em que é possível visualizar um panorama geral dos ODS e a articulação de cada ODS com os programas, objetivos, metas e órgãos responsáveis em cada ano de governo.

Figura 27 - Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao ODS 11



Fonte: Adaptado de Ministério da Economia (2022)

É importante constatar que, de 2016, primeiro ano possível de análise, a 2019, último ano do PPA anterior, havia uma quantidade expressiva de indicadores, iniciativas, metas, objetivos e diretrizes. A partir de 2020, primeiro ano de vigência do PPA 2020-

¹³ O Painel PPA pode ser acessado em <https://painelppa.economia.gov.br/>

2023, elaborado pelo governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, a quantidade de dados cai drasticamente, bem como a de ministérios envolvidos. O plano vigente possui a limitação de uma meta por programa, o que gera mais complexidade por inserir em apenas uma meta todos os produtos e resultados, fazendo com que o indicador seja calculado pela composição de diversas variáveis (MPO, 2023a). O plano anterior era estruturado em árvore, com um programa possuindo uma série de objetivos, que por sua vez carregavam uma série de metas, iniciativas e indicadores¹⁴.

Tabela 5 - Número de iniciativas do PPA relacionadas ao ODS 11

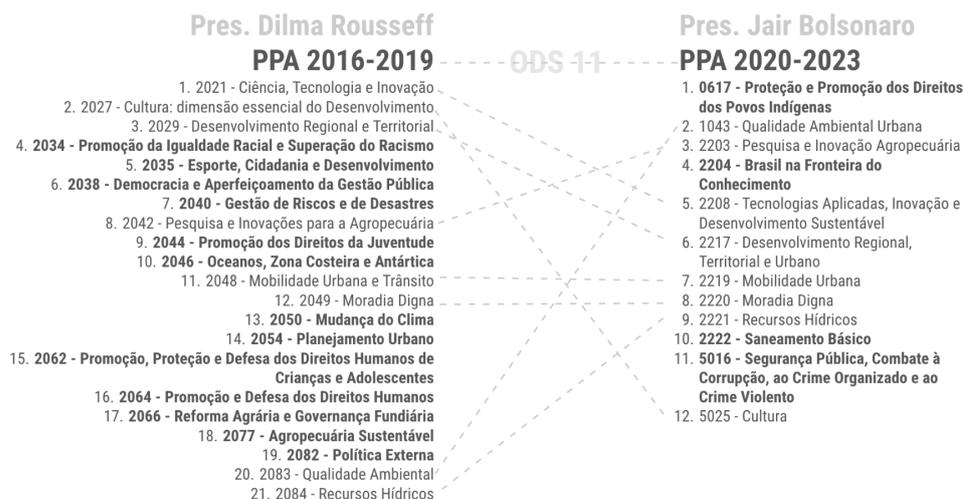
| | ANO | PROGRAMAS | OBJETIVOS | METAS | INICIATIVAS | INDICADORES | METAS ODS 11 |
|---|------|-----------|-----------|-------|-------------|-------------|--------------|
| PPA 2016-2019 Presidenta Dilma Rousseff | 2016 | 21 | 50 | 80 | 112 | 210 | 10 |
| | 2017 | 21 | 50 | 80 | 114 | 211 | 10 |
| | 2018 | 21 | 49 | 80 | 113 | 195 | 10 |
| | 2019 | 21 | 49 | 80 | 113 | 176 | 10 |
| PPA 2020-2023 Presidente Jair Bolsonaro | 2020 | 12 | 12 | 12 | - | 11 | 9 |
| | 2021 | 12 | 12 | 12 | - | 12 | 9 |
| | 2022 | 12 | 12 | 12 | - | 12 | 9 |

Fonte: Adaptado de Ministério da Economia (2022)

Com a redução do número de programas e respetivo escopo, são alteradas também as temáticas tratadas pelo Plano Plurianual. Do PPA anterior ao vigente, programas importantes relativos à mudança do clima, ao planeamento urbano, à gestão de riscos e desastres, aos direitos humanos e aos jovens e à igualdade racial, entre outros, ficaram de fora. No PPA vigente, foram acrescentados programas relevantes, como de proteção aos indígenas, de saneamento básico e de segurança pública.

¹⁴ Ver Anexo C - Iniciativas do PPA 2020-2023 com relação ao ODS 11

Figura 28 - Comparativo entre os programas PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023



Fonte: Adaptado de Ministério da Economia (2022)

Além das ações orçamentárias associadas aos programas do PPA, há uma série de políticas, planos e programas nacionais associados às agendas temáticas relativas ao ODS 11, como habitação, mobilidade, saneamento, desenvolvimento regional, cultura, segurança e meio ambiente. Através da pesquisa em cada um dos ministérios associados ao ODS 11 no PPA, é possível elencar as ações e programas que, mesmo que não estejam explicitamente relacionadas, possuem impacto positivo nos indicadores do objetivo¹⁵.

Em 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) começou a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). A PNDU será construída com abordagem multiescalar e intersetorial, com o objetivo de reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal, de modo a propiciar uma urbanização inclusiva e sustentável. Estão sendo desenvolvidos os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS), que nortearão a PNDU, através de um processo participativo e inclusivo com o apoio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH e do *World Resource Institute* (WRI). A proposta de construir os ODUS é inspirada no formato dos ODS, e o foco principal da PNDU é o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis (MDR, 2023b, 2023b; MDR & Bruno, 2021).

¹⁵ Ver Anexo D - Ações e programas com temática relacionada ao ODS 11

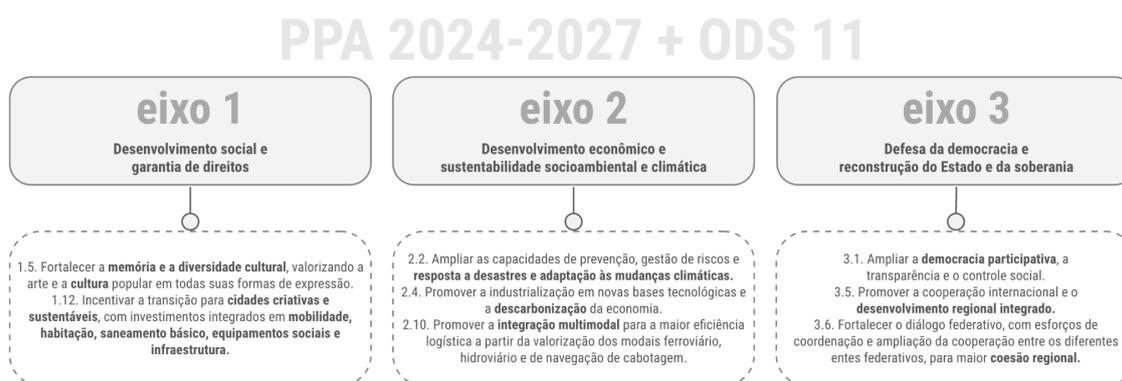
Outra política relevante para o Objetivo 11 é a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), que teve seu início de processo de elaboração em 1999, com vasto ciclo de estudos até 2008, uma breve retomada em 2019 e posterior hiato a partir de 2020. No presente momento, o Governo Federal busca acelerar o processo de construção da PNOT, que, com a posse do presidente Lula, tornou-se agenda prioritária. A PNOT é um instrumento para coordenar os diversos atores envolvidos no processo de ocupação e gestão territorial para incentivar o uso e a ocupação sustentável do território com uma distribuição mais justa e produtiva (MDR, 2023a). O Brasil, até o momento, não possui plano de ordenamento territorial, como o PNPT de Portugal. O planejamento do território fica a cargo dos municípios, que elaboram Planos Diretores, e é facultativo, porém recomendado, na instância regional, para o desenvolvimento de planos estaduais de ordenamento territorial.

Nos últimos quatro anos, o Brasil sofreu um retrocesso na pesquisa, na ciência, no meio ambiente e nos valores democráticos e de direitos humanos. A queda da importância do planejamento público nas funções governamentais fica clara pela extinção dos Ministérios do Planejamento e Orçamento, das Cidades, da Cultura, da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social, bem como pela redução do número de programas e metas. Ao realizar uma pesquisa nas plataformas disponíveis, muitas ferramentas estão indisponíveis para consulta. A análise dos instrumentos voltados e relacionados ao ODS 11 escancara essa realidade de sucateamento da esfera pública no mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, oposta ao do presidente Luis Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023, em que o Ministério do Planejamento e Orçamento foi restabelecido.

Além disso, o PPA 2024-2027 se propõe a resgatar a participação social e ser o plano mais diverso e inclusivo até o momento, sendo construído de baixo para cima e buscando trazer de volta às pautas das políticas públicas a igualdade de gênero, o respeito aos direitos humanos os valores da sustentabilidade, tudo isso conectado aos compromissos nacionais e internacionais, com ênfase para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os indicadores-chave desenvolvidos para o PPA buscarão relacionar-se com os ODS e possibilitar a comparação internacional através de

padronização de dados e a desagregação territorial e social. A inserção da dimensão territorial no PPA será um aspecto essencial para amenizar as desigualdades territoriais no território brasileiro (MPO, 2023a). O PPA 2024-2027 é elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, e no presente momento está sendo elaborada a dimensão tática, que já conta com visão de futuro para 2027, valores, diretrizes, eixos temáticos e objetivos estratégicos. Destes, podemos destacar os objetivos estratégicos abaixo, que podem ser associados ao ODS 11:

Figura 29 - Objetivos e metas do PPA 2024-2027 relacionados às temáticas do ODS 11



Fonte: Adaptado de Ministério do Planejamento e Orçamento (2023b)

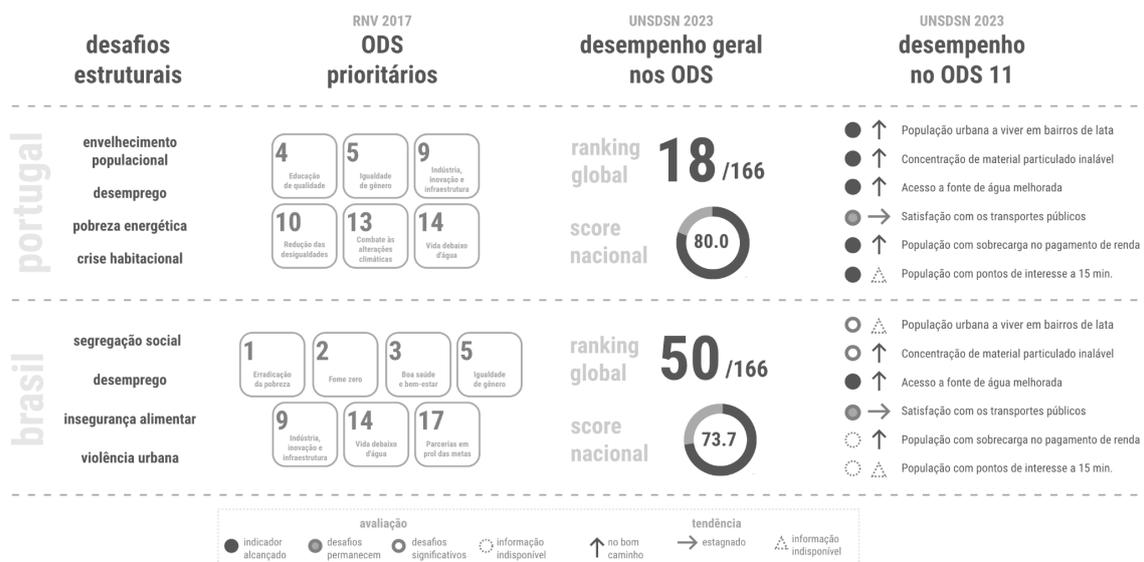
O Brasil conta com um grande potencial para políticas públicas, porém é uma fragilidade do plano de desenvolvimento sustentável e da iniciativa nacional do Governo Federal do Brasil que a estratégia possa mudar tão significativamente a cada quatro anos. A continuidade e a coerência são essenciais para as políticas públicas e o efetivo progresso relativo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os documentos disponíveis referentes ao PPA 2024-2027, a retomada da elaboração do PNOT, a elaboração do PNDU e dos ODUS apontam melhorias na estrutura das políticas públicas para maior progresso no ODS 11.

Na escala nacional, conclui-se que a estratégia contínua de Portugal desde o compromisso com a Agenda 2030 favorece o bom desempenho do país relativamente ao ODS 11, a notar pela sua posição no ranking das Nações Unidas. Os avanços no último ano, nomeadamente a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2023, com a publicação do RNV 2023 e a iniciativa de criar o Roteiro Nacional para o

Desenvolvimento Sustentável 2030, representam um grande passo no progresso de Portugal. O contraste é notório na comparação com a estratégia brasileira, que, já alicerçada em estruturas menos consolidadas na escala global, ainda padece de uma marcada desigualdade territorial e da fragilidade da estrutura de planeamento público no Plano Plurianual 2020-2023, ainda vigente.

A plataforma *Sustainable Development Report*, das Nações Unidas, possui ferramentas como ranking dos países, perfis nacionais com relação ao cumprimento dos ODS e mapas interativos. Além disso, apresenta relatórios anuais e análise dos indicadores e tendências futuras. Portugal situa-se no 18º lugar de 166 países, enquanto o Brasil fica em 50º no ranking global. No âmbito dos indicadores do ODS 11, Brasil e Portugal possuem também desempenhos díspares, com uma ampla disponibilidade de informações no caso do país europeu e falta de dados para o país latino-americano. Dos indicadores-chave selecionados para a comparação entre os países, Portugal alcançou todos, com exceção da satisfação com os transportes públicos. Já o Brasil apenas obteve sucesso no indicador relacionado ao acesso a fontes de água melhorada, enquanto os outros demonstram desafios persistentes, significativos ou informação indisponível.

Figura 30 - Esquema comparativo entre Portugal e Brasil no ODS 11



Fonte: Adaptado de United Nations Sustainable Development Solutions Network (2023b, 2023a)

A discrepância na disponibilidade de dados impacta diretamente as políticas públicas. Além de serem essenciais para o monitorização e avaliação das mesmas, os dados são a base para o diagnóstico da situação real da população, que são o alicerce do planeamento de políticas. A ausência ou desatualização da informação não permite a verdadeira análise nacional e comparação entre países, visto que a cada ano o contexto global pode alterar significativamente, como aconteceu com a crise social e económica pela pandemia da COVID-19, bem como o panorama nacional, com a mudança drástica nas políticas públicas brasileiras entre o Plano Plurianual 2016-2019 e o plano vigente. Ainda, a precariedade nos dados representa um sintoma da desigualdade entre a realidade de Portugal e do Brasil, e demonstra que a desigualdade interna brasileira também é refletida na disparidade no contexto global.

3.3. Escala urbana

Com o cenário de fragmentação do poder, a intensificação da globalização e a crescente urbanização, emerge a perspectiva de que o século atual seja moldado pelas cidades (J. Fernandes et al., 2020). Nesse contexto, as cidades assumem um papel revigorado no panorama global, provocando debates e reflexões em diversos âmbitos. Já na Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, realizada em Istambul em 1996, discutiu-se a ideia de estabelecer uma Organização das Cidades Unidas, a exemplo da Organização das Nações Unidas, sinalizando-se sua crescente autonomia e importância. De facto, perante crises sociais e económicas, é na escala local e em contexto urbano que as pressões sociais eclodem primeiramente, e são os governos municipais que se encontram no epicentro das reações (Maricato, 2001). O nível local é de suma importância, portanto, designadamente na implementação de medidas inovadoras e consistentes para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, este capítulo busca compreender o papel dos centros urbanos na concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 e na mitigação das desigualdades territoriais. Na última etapa da presente análise multiescalar entre Brasil e Portugal, serão analisados os municípios do Porto, no distrito do Porto, região Norte

de Portugal; e de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, região sul do Brasil, recorrendo aos planos diretores municipais e planos e estratégias locais.

3.3.1. Porto, Portugal

O município do Porto é a cidade de maior destaque na região Norte (NUTS II) e a “capital” da Área Metropolitana do Porto (NUTS III), estando administrativamente estruturada em sete freguesias. Tem uma área total de 41,41km², onde residem população 231.828 pessoas, o que corresponde a uma densidade populacional de 5.597,8 hab/km², a mais elevada no cenário nacional (PORDATA, 2021). A estrutura organizacional é composta pela Assembleia Municipal, a Câmara Municipal, os Conselhos Municipais e as Juntas de Freguesia, contando com Empresas Municipais e Entidades Participadas (Câmara Municipal do Porto, 2021).

O Porto é uma das cidades mais antigas de Portugal, tendo sido considerada Património Mundial pela UNESCO em 1996 pela preservação e valorização da herança cultural e histórica no Centro Histórico. É uma cidade próxima ao Oceano Atlântico, conectada ao Rio Douro ao sul, constituindo a maior referência regional e um polo atrativo para educação, trabalho e lazer. Além da influência em Portugal, a cidade do Porto dispõe de grande projeção internacional, assinando um muito elevado crescimento do turismo nos últimos anos, sendo selecionada como Melhor Destino da Europa em 2022.

Figura 31 - Localização do Porto, Portugal



Fonte: De autoria própria

Os desafios que a cidade enfrenta são consonantes com os problemas de Portugal, potencializados pela densidade populacional e intensa atividade turística. As recentes transformações de regeneração e reabilitação urbanas, impulsionadas principalmente pelos programas nacionais de financiamento europeu como o POLIS e o POLIS XXI, e por políticas amigáveis do setor privado, reforçaram a atratividade da cidade e promoveram ações de embelezamento. Esse cenário propiciou o surgimento de fenómenos de turistificação e gentrificação, criando uma cidade facilitada para os turistas e atraente para imigrantes e nómades digitais, em detrimento da coesão social e territorial (J. Fernandes et al., 2015). Neste quadro, o custo da habitação é um dos maiores problemas para muitas das pessoas, que vê os imóveis valorizados e disputados com outros usos, designadamente o alojamento local. Os deslocamentos diários para a cidade sobrecarregam a atual infraestrutura de mobilidade, cujo investimento recente tem dado prioridade ao metro, à mobilidade suave e à intermodalidade.

O município possui a tarefa de lidar com a complexidade crescente do ambiente urbano e de conciliar os diferentes interesses que pressionam as políticas urbanas. Através de uma visão estratégica a longo prazo, o Porto busca enfrentar essas questões através do Plano Diretor Municipal do Porto (PDMP), de 2021. O plano diretor, em Portugal, é garantido pela Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, constituindo o principal instrumento de planeamento territorial de âmbito municipal e obrigação para todos os municípios. Composto por regulamento, planta de ordenamento, planta de condicionantes e relatórios, mapas e cartas que o acompanham, os planos diretores estabelecem “as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução” (Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, 2014). A atualização do plano diretor é obrigatória sempre que entrar em vigor um programa territorial de âmbito nacional ou regional para que haja concordância e articulação; ou seja, não há uma periodicidade obrigatória.

O PDMP possui amplo alinhamento com as metas do ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis. De entre seus objetivos estratégicos e linhas de atuação, o PDM preconiza coesão territorial nos âmbitos da habitação, da mobilidade, da urbanização, do acesso aos espaços públicos, serviços e equipamentos; bem como na ligação a valorização do património cultural e natural, mitigação e adaptação às mudanças climáticas e eficiência na gestão dos recursos.

Figura 32 - Objetivos estratégicos e linhas de atuação do PDM Porto 2021



Fonte: Adaptado de Câmara Municipal do Porto (Plano Diretor Municipal do Porto, 2022)

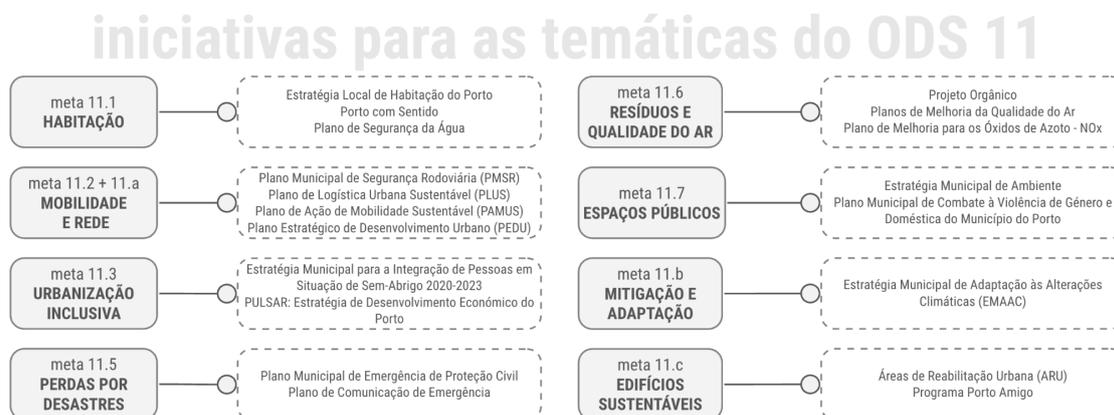
O regulamento é estruturado através de cinco seções: disposições gerais, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, uso do solo, sistemas urbanos e, finalmente, a perequação, financiamento e execução. Destaca-se a classificação dos sistemas urbanos, que estruturam a organização e o funcionamento do território e possuem sistematização e regulamentação própria. Os sistemas considerados no PDM pelo regulamento são do âmbito ambiental, patrimonial, de circulação e transportes e de infraestrutura. O portal oficial do PDM, gerido pela Câmara Municipal, aponta ainda o Sistema Urbano de Equipamentos de Utilização Coletiva e o Sistema de Qualificação do Solo, sendo este último relacionado com o zonamento do território segundo critérios operativos, nomeadamente as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) onde ocorrerão operações e coordenações específicas (Câmara Municipal do Porto, 2023a).

Articulado com o Plano Diretor e para além das orientações de âmbito nacional de destaque, como o PNPOT, a Nova Geração das Políticas de Habitação, o município possui uma série de estratégias, planos e programas relacionados com as temáticas do ODS 11, mesmo que não sejam explícitos¹⁶. Os pactos e parcerias também constituem parte

¹⁶ O portal ODS Local possui projetos associados ao ODS nos municípios portugueses, bem como a análise do desempenho nos indicadores. O *website* é <https://odslocal.pt/>.

importante da estratégia municipal, com destaque para o Pacto dos Autarcas para o Clima e Energia, em que o Porto assumiu voluntariamente a ambiciosa meta de 50% de redução dos gases com efeito de estufa até 2030.

Figura 33 - Iniciativas da Câmara Municipal relacionadas ao ODS 11



Fonte: Adaptado de Câmara Municipal do Porto (2023b)

O estudo *“Building urban databases for the SDGs. Six pilot European cities monitoring the 2030 Agenda”*, desenvolvido pelo *Joint Research Center* da Comissão Europeia, analisou seis municípios europeus e indicadores adaptados à realidade de cada um, com o fim de verificar o desempenho ao longo do tempo. A cidade do Porto, um dos municípios estudados, obteve a pontuação no índice global de 68 em 100, com pontuação mais alta nos ODS 4, 6 e 7; desempenho superior à média nacional no ODS 10, 13 e 14; e pontuações mais baixas nos ODS 1, 9 e 11. As potencialidades particulares do Porto estão relacionadas com a participação do município em várias parcerias para adaptação às alterações climáticas, o poder de compra per capita, as medidas de estruturas de integração dos migrantes, o alto nível de escolaridade e alfabetização e a eficiência dos serviços de água. As fragilidades estão relacionadas com o peso elevado das rendas face aos salários e a elevada quantidade de resíduos gerados (Siragusa et al., 2021).

Tendo em vista o baixo desempenho no ODS 11, o município tem feito esforços para reverter esse quadro. O Relatório de Desenvolvimento Sustentável 2021 Porto é o 5º relatório de sustentabilidade consecutivo do município e apresenta um panorama geral das atividades do ano de 2021 na sua relação com a Agenda 2030. O tema de destaque

é “O Porto neutro em carbono”, com a descrição do que tem sido feito para mitigação e adaptação às alterações climáticas e para a descarbonização. O município elegeu 15 focos principais e relacionou-os com os ODS, designadamente com o ODS 11 que tem relação com a totalidade das metas (Câmara Municipal do Porto, 2021). No momento deste estudo, o município está a elaborar seu primeiro Relatório Voluntário Local, recomendado pela ONU, que, tal como o RNV nacional, identifica as ações mais transformativas, as metas e seus progressos e desafios, a fim de fornecer embasamento para a proposição de políticas mais adequadas à realidade (Siragusa et al., 2021).

As principais fontes de dados do município, no que tange os indicadores elencados para o ODS 11, são o INE, responsável por 30% dos dados, seguido das Empresas Municipais e Entidades Participadas, e a Pordata. O restante dos dados vem de outras organizações, como a Eurostat, a Universidade Católica e núcleos de planeamento. Em abril de 2021, foi lançada a plataforma Porto OpenData, que congrega informações de diversos departamentos e as divulga, de forma a torná-las acessíveis à sociedade civil e *stakeholders* e a auxiliar na tomada de decisões na elaboração de políticas públicas bem informadas (Siragusa et al., 2021).

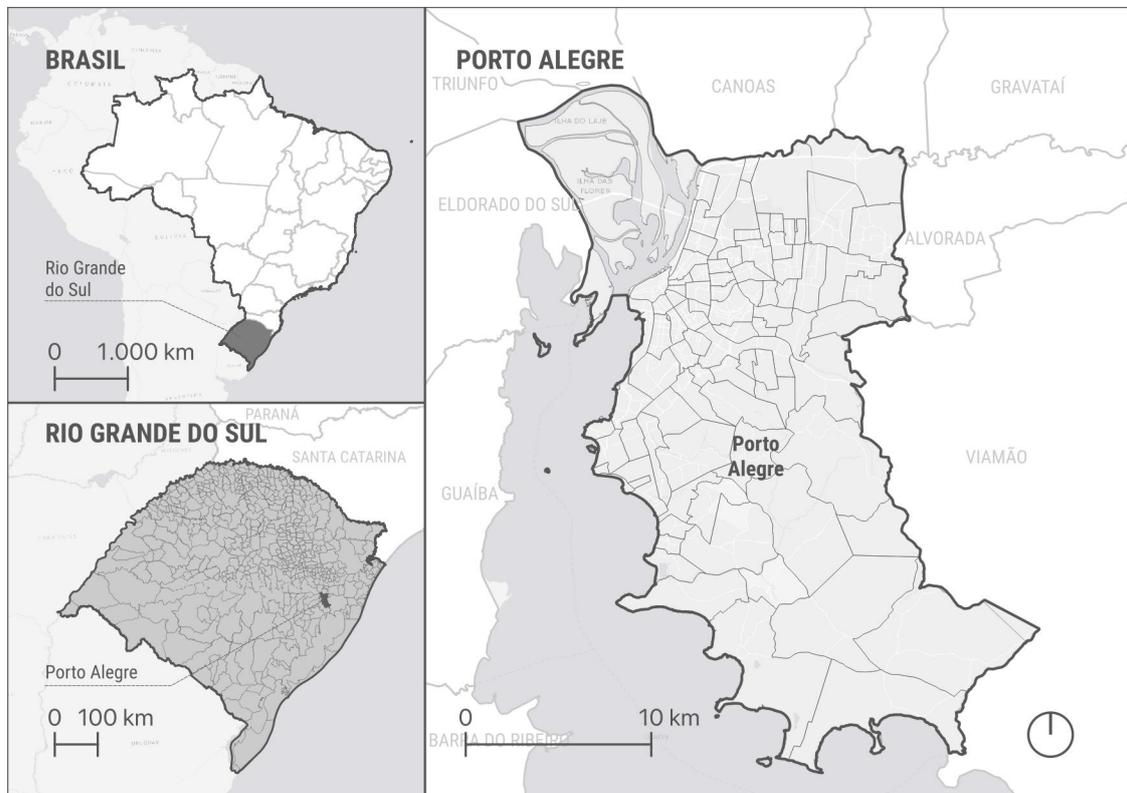
O município do Porto ainda não divulgou seu Relatório Voluntário Local. Mas, nos últimos anos tem demonstrado um compromisso crescente, a notar pelo desempenho superior à média nacional em diversos ODS e pelas diretrizes do Plano Diretor Municipal que incorporam e articulam estratégias que vão de encontro aos objetivos do ODS 11.

3.3.2. Porto Alegre, Brasil

Porto Alegre é a capital do estado do Rio Grande do Sul (RS) e faz parte da maior área metropolitana da região sul do Brasil, com 8 Regiões de Gestão do Planejamento e 94 bairros oficiais (PMPA, 2023b). A população residente é de 1.332.570 e a densidade populacional é 2.689,94 hab/km² (IBGE, 2023). A estrutura organizacional do município é centrada na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que é dividida em 4 eixos, cada um com uma série de secretarias: Gestão, Serviços Públicos, Desenvolvimento Económico e Desenvolvimento Social. A Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade integra o eixo do Desenvolvimento Económico. (PMPA, 2023a).

A cidade foi fundada às margens de um grande lago, o Lago Guaíba, junto ao delta do Rio Jacuí, sobre uma ocupação indígena. O povoamento permanente e sistemático iniciou-se no século XVIII, com a chegada de 60 casais açorianos, ao abrigo do Tratado de Madri, e foi intensificado nos séculos XIX e XX, por ondas de imigração europeia. Porto Alegre é um importante polo de ensino superior e local de trabalho para muitos residentes da Região Metropolitana de Porto Alegre (de Oliveira, 2010; Ernst & Young, 2023).

Figura 34 - Localização do Porto Alegre, Brasil



Fonte: De autoria própria

O município enfrenta hoje vários desafios, como a distribuição heterogênea da oferta de oportunidades, serviços e infraestruturas, com concentração nas áreas centrais em que há ocupação intensiva, e baixa densidade em áreas de precariedade em espaços periurbanos. O avanço desordenado da ocupação urbana acontece ao longo de grandes eixos em áreas com ausência de infraestruturas e equipamentos adequados; e em áreas

de sensibilidade ambiental, comprometendo ecossistemas. A população, já no contexto de várias vulnerabilidades, não encontra possibilidades de viver na área central. Além disso, a mobilidade é dificultada: há poucas ligações de alta intensidade, ineficiência na cobertura da rede pela sobreposição de linhas de autocarros e concentração nas áreas centrais, com deslocamento demorado e sobrecarregado das áreas periféricas em direção ao centro e falta de segurança pública.

A falta de oferta de habitação social, principalmente nas áreas de terra urbana (e não terra nua)¹⁷, e a quantidade de imóveis em áreas centrais que estão desocupados e degradados, mostram uma cidade de alto custo, mas de qualidade de vida baixa, onde a especulação imobiliária valoriza territórios para dar lugar a grandes empreendimentos; enquanto a população de baixa renda, principalmente a população negra, se concentra em bairros periféricos com altos índices de violência e de evasão escolar, aprofundando a sua marginalização. A busca pela redução das desigualdades territoriais é um objetivo contemplado na legislação, mas há grandes lacunas nos dados e indicadores, enquanto a observação in loco mostra que os objetivos estão longe de ser atingidos. Entretanto, o envelhecimento da população coloca novos desafios.

Neste contexto, o Plano Diretor surge como o principal instrumento de planejamento e gestão a nível municipal. No Brasil, é suportado por uma lei municipal enquadrada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) que determina que o PD deve ser revisto com periodicidade máxima de 10 anos. O plano diretor atual de Porto Alegre, chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), foi instituído pela Lei Complementar 434/99 e, posteriormente, alterado pela Lei Complementar 646/2010. O PDDUA é dividido em quatro partes: Desenvolvimento Urbano Ambiental; Sistema de Planejamento; Plano Regulador; e Disposições Finais e Transitórias. O Desenvolvimento Urbano Ambiental traz princípios, estratégias e modelo espacial que reforçam a função social da cidade e da propriedade urbana.

¹⁷ “Terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde etc.). Ou seja, a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua.” (Maricato, 2001)

As estratégias e programas podem ser relacionados com as temáticas do ODS 11, pois visam um território que atenda a todos, com respeito à função urbana e ao direito à cidade e buscam o acesso à habitação, regularização fundiária, mobilidade eficiente e abrangente, urbanização inclusiva, valorização do património e prevenção de riscos, entre outros. Além disso, no plano, cada estratégia possui rebatimento territorial e comporta objetivos e programas.

É de notar que, apesar de possuir termos como “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” ao longo do texto, o PDDUA vigente é do ano de 2010, anterior à Agenda 2030 e aos ODS. Também importa saber que, ao longo do período de vigência do plano, muitos programas não foram implementados como previsto, exigindo a sua revisão.

Figura 35 - Objetivos estratégicos e respectivos programas do PDDUA 2010



Fonte: Adaptado de Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2010)

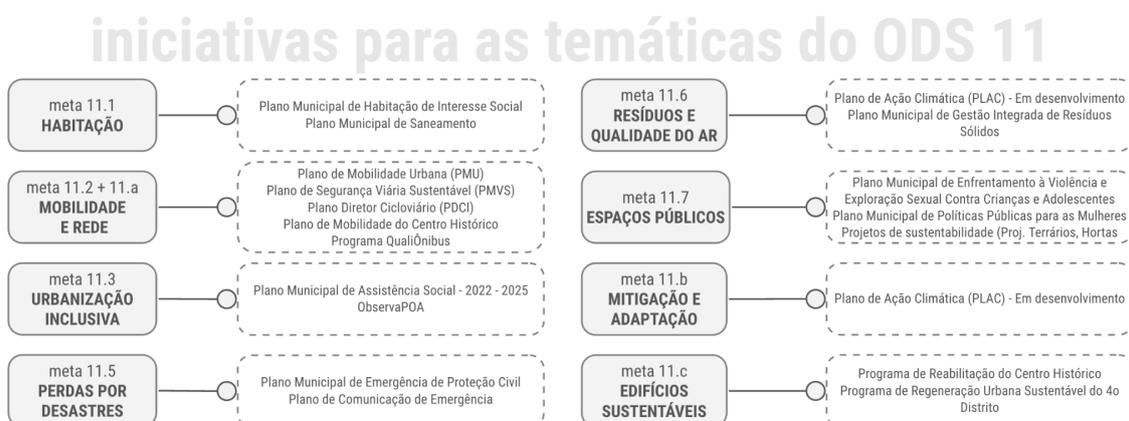
O processo de revisão do PDDUA foi iniciado em 2016 e, de acordo com o Estatuto da Cidade, o plano atual seria vigente até 2019, para em 2020 apresentar nova revisão. Em 2019, a Prefeitura Municipal iniciou uma parceria de colaboração internacional com a ONU-Habitat para o desenvolvimento de iniciativas para o meio urbano e, nesse ínterim, contribuir para a revisão técnica do PDDUA. Nesse mesmo ano, também foi assinado o “Projeto de Cooperação Técnica Internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento” (PNUD), denominado “POA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável”, para o desenvolvimento urbano integrado e sustentável do município,

através do fornecimento de subsídios para a elaboração da revisão do Plano Diretor, tendo como base a Agenda 2030 e os ODS (com ênfase no ODS 11).

Parte do processo da revisão do plano assenta na participação da comunidade local, e é nesta etapa em que a revisão se encontra, após pausa das atividades presenciais pela pandemia da COVID-19 até maio de 2022. A revisão pressupõe manter as estruturas e estratégias gerais, mas tem como objetivo a inserção de princípios de sustentabilidade e desenvolvimento social e a elaboração de um plano mais participativo e flexível e menos regulador do que o plano vigente (Ernst & Young, 2023). O Objetivo 11 será o princípio norteador e, de entre todos os ODS, é o que possui maior número de indicadores para monitorização, 44 no total, sendo a soma dos propostos pela ONU com aplicabilidade a nível municipal, os selecionados por consulta pública no portal ObservaPOA e os sugeridos a partir da etapa de diagnóstico do município.

Porto Alegre, assim como o Brasil, à escala nacional, encontra-se em um momento de importante transição em suas políticas, principalmente no que diz respeito ao ODS 11. A revisão, também por estar alicerçada pelo PNUD e a ONU-Habitat, dá indicações de uma melhoria expressiva em relação às preocupações de sustentabilidade e coesão, ainda que a avaliação só possa ser feita após a publicação oficial, que deve ocorrer em 2024. O município possui também outros planos municipais, programas e projetos atrelados às temáticas do ODS 11.

Figura 36 - Iniciativas municipais relacionadas com as temáticas do ODS 11



Fonte: Adaptado de Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2023a)

De entre estes, destaca-se a elaboração do Plano de Ação Climática (PLAC), que tem como objetivo o estabelecimento de medidas concretas para a descarbonização e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O PLAC ainda está na fase de diagnóstico e possui previsão de conclusão para votação do anteprojeto de lei para o primeiro semestre de 2024.

As iniciativas em andamento apontam para uma maior relação entre as políticas do município e o desenvolvimento sustentável, nomeadamente o ODS 11. Entretanto, a realidade atual é de uma certa estagnação e de uma relação fraca entre a ação política e as temáticas da contemporaneidade, como sustentabilidade, coesão territorial e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

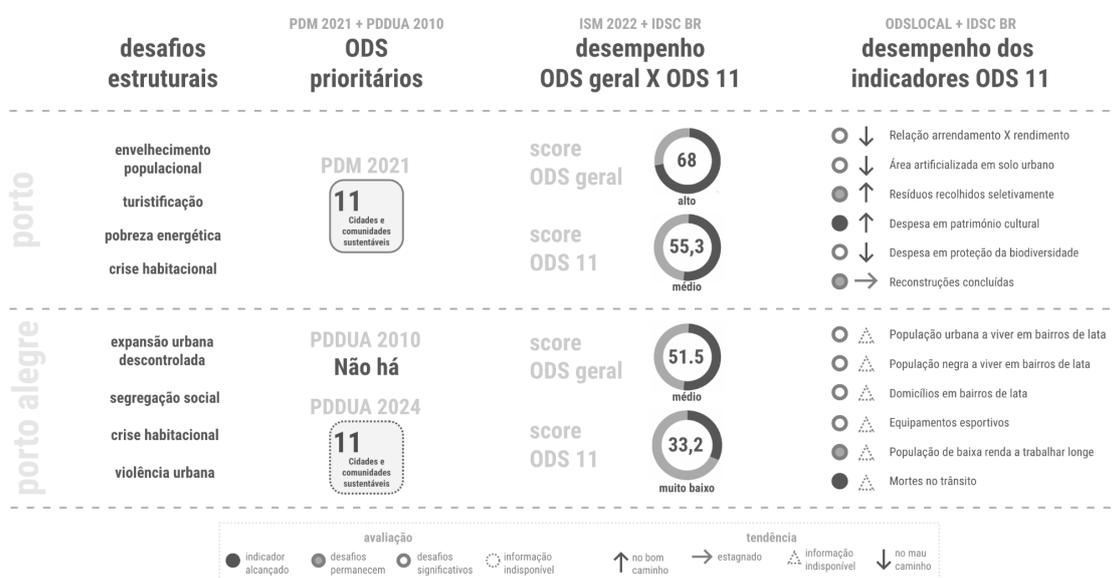
No Brasil, não há norma que compatibilize os diversos planos; há apenas uma hierarquia entre as leis, que define que a lei municipal não deve contrariar o que postulam as leis estaduais e federais. A compatibilização e coordenação entre os planos das distintas escalas é necessária para garantir coerência política, eficiência de custos, otimização de diagnósticos e legitimação dos instrumentos de planeamento, necessária para o melhor gerenciamento da ocupação do solo brasileiro, hoje marcado pela informalidade e ilegalidade (Young & Sedoura, 2019). A periodicidade máxima de 10 anos para as revisões dos planos diretores não representa em si um problema, mas a falta de coordenação entre os instrumentos, somada à ausência de planos de ordenamento do território em instâncias supramunicipais confere uma grande fragilidade ao sistema brasileiro de ordenamento do território e uma importância excessiva ao Plano Diretor Municipal.

Em Portugal, o ordenamento do território recebe orientações políticas do PNPOP, que ajuda a estruturar os Planos Regionais de Ordenamento do Território. O Brasil possui na instância nacional apenas diretrizes políticas e de orçamento. A instância estadual pode realizar planos de desenvolvimento do ordenamento do território, mas não o faz; a obrigatoriedade é apenas dos municípios, que devem realizar um Plano Diretor se possuírem mais de 20 mil habitantes (Ernst & Young, 2023).

A avaliação e monitorização, bem como a periódica publicação de relatórios, são de suma importância no processo de política e participação civil. O Observatório da Cidade de Porto Alegre, ObservaPOA, é uma iniciativa que democratiza o acesso aos indicadores, mapas e estudos relativos à cidade, mas carece de atualização e não disponibiliza nenhuma análise com relação à Agenda 2030, à Nova Agenda Urbana e aos ODS.

O Anuário Estatístico, criado em 1972 e que vai já na sua 51ª edição, é um documento de transparência institucional e apresenta indicadores e dados demográficos e socioeconómicos, mas não é didático, acessível ao público em geral e não tem relação com a sustentabilidade. Não há relatório de sustentabilidade ou diagnóstico da cidade, pelo que o material consultado para o presente estudo, elaborado pela consultora privada Ernst & Young, é completo e extenso, mas foi elaborado exclusivamente para a revisão do PDDUA, com apoio da ONU-Habitat e do PNUD.

Figura 37 - Esquema comparativo entre Porto e Porto Alegre no ODS 11



Fonte: Adaptado de United Nations Sustainable Development Solutions Network (2023b, 2023a)

Porto Alegre foi marcante, no mundo, pelo modo como começou a fazer política de forma progressista, democrática e participativa. O Orçamento Participativo (OP) foi implementado a nível local primeiramente no município, em 1989, e é hoje utilizado por

mais de mil municípios em todo o mundo. Na altura de sua criação, constituiu uma mudança no padrão de realizar financiamento urbano, pois o investimento público passa por uma consulta democrática para observar as carências sociais mais urgentes, em vez de ser submetido aos interesses dos autarcas e do mercado. Espera-se que as iniciativas em andamento coloquem o município novamente no caminho do desenvolvimento participativo, progressista e sustentável.

Ao fazer um paralelo entre as políticas do Porto, em Portugal, e de Porto Alegre, no Brasil, é evidente que há distintos desafios urbanos, modos de encarar as políticas públicas e formas de as executar. Todavia, ambos os municípios possuem desempenho no ODS 11 inferior à média nacional e consideram-no prioridade nos seus planos diretores.

Dos 13 indicadores do Porto, visualizados através da plataforma ODS Local¹⁸, 4 atingiram a meta, 1 encontra-se no bom caminho, 5 ainda possuem desafios persistentes e 3 estão abaixo do valor meta, com desafios significativos. A atualização do indicador mais antiga é de 2020, e a fonte de dados é o INE. Os indicadores de Porto Alegre, apresentados pela plataforma Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC - BR)¹⁹, são apenas 6, medidos para todos municípios brasileiros. Porto Alegre ocupa a posição 1150 de 5570 municípios e, de seus indicadores, atingiu a meta em 1, possui desafios significativos em 1 e possui grandes desafios em 4, onde tem desempenho muito baixo. A fonte dos dados é majoritariamente o Censo do IBGE, do Atlas do Desenvolvimento Humano e do DataSUS, e metade dos indicadores não é atualizada há mais de 10 anos. Não há, também, uma ferramenta municipal para o acompanhamento dos indicadores municipais e as políticas e estratégias municipais apresentam pouca relação com outras escalas de planeamento.

¹⁸ A plataforma ODS Local é gerenciada pelo Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS), órgão consultivo independente.

¹⁹ portal Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC - BR) é uma iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis, organização da sociedade civil, criada no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis, em parceria com o Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

Discussão

Tendo como ponto de partida Portugal e Brasil, foi realizada uma análise nos âmbitos global, nacional e urbano. Durante o desenvolvimento da pesquisa, emergiram diversas reflexões sobre a diferença entre as escalas de análise, o tipo de atuação que as instâncias governamentais desempenham, a coordenação entre as diferentes escalas e a relação com as diretrizes da Agenda 2030 e dos ODS com o princípio "*Leave No One Behind*", que está presente em grande parte dos documentos analisados. Essas reflexões ajudam a entender a complexidade do que é, qual a intensidade e o tipo de desigualdade territorial, e como ela se exprime em diferentes escalas.

A escala global permite analisar a relevância das estruturas supranacionais nas políticas nacionais e municipais, visto que são diretrizes abrangentes para uma série de Estados Membros. Nota-se a disparidade entre as duas regiões analisadas através dos blocos económicos União Europeia e Mercosul, a que estão associados Portugal e Brasil, respetivamente. São blocos com propósitos, estruturas e atuações distintas, mas ainda assim é relevante apontar que, enquanto a UE dispõe de uma vasta quantidade de documentos e de plataformas de divulgação relacionadas com as políticas públicas de desenvolvimento sustentável, o Mercosul apresenta uma lacuna significativa neste âmbito. Além de se notar a desigual informação disponível, esse resultado pode estar ligado à organização, aos investimentos recebidos e à atuação de cada bloco para a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável. As temáticas priorizadas nas políticas da UE, dentro do escopo do ODS 11, são relacionadas com as mudanças climáticas e o meio ambiente, através da mitigação e adaptação, gestão de resíduos e qualidade do ar; mas também mencionam a habitação, a mobilidade e sustentabilidade nas edificações. O Mercosul não aborda diretamente nenhum destes temas, estando todas estas temáticas abrangidas na diretriz da sustentabilidade ambiental.

A análise no âmbito nacional, no caso das governações de Portugal e do Brasil, dá sequência a essa perceção de disparidade no que tange às políticas públicas dirigidas ao ODS 11. Comparativamente à escala global, há uma maior relação com o território, especialmente em Portugal, em que há diagnóstico e políticas dirigidas ao nível da

NUTS2, mas ainda se observa que as diretrizes a nível nacional estão mais relacionadas à alocação de recursos e implementação de políticas setoriais. A complexidade das políticas, sua divulgação e o que há disponível para visualização da sociedade civil e, conseqüentemente, da sua participação, varia muito entre os dois países.

Relativamente ao ODS 11, as políticas abordam temáticas com propósito de distribuição e alocação de recursos, designadamente para investimentos em habitação de qualidade e para todos, mobilidade eficiente e sustentável, energia limpa, maior integração e cooperação entre regiões; em detrimento das temáticas mais relacionadas com a escala das cidades, como a valorização do património e dos espaços públicos. Em Portugal, todas as temáticas são abordadas com maior ou menor intensidade, e há uma estratégia de longo prazo que busca atingir uma série de objetivos em desenvolvimento sustentável, coesão territorial e crescimento económico. No Brasil, além da fragilidade já exposta pela descontinuidade das políticas atreladas aos mandatos presidenciais, há pouca ênfase nas temáticas de sustentabilidade ambiental e um maior foco nos aspetos socioeconómicos e de coesão social, com pouca vinculação entre os programas e as políticas, verificando-se ainda que a divulgação é precária.

Ao analisar a escala urbana, tornou-se evidente que as políticas públicas guardam mais relação com o ODS 11 e possuem maior impacto. No Brasil, o contraste é grande ao aproximar a escala de análise, devido à importância do plano diretor, único instrumento com planeamento de ordenamento do território. As políticas relacionadas ao ODS 11 abordam questões específicas ao contexto do município, reconhecendo os potenciais e as fragilidades do território. Assim, temáticas pouco abordadas nas outras escalas de análise aparecem tanto em planos municipais, quanto incluídas no plano diretor, como as estratégias para prevenção de desastres, preservação do património, manutenção dos espaços públicos, ligação entre urbano, periurbano e rural, e sustentabilidade das edificações.

No caso do PDM do Porto, de 2021, nota-se uma relação estreita com a Agenda 2030 e os ODS. Os relatórios de sustentabilidade demonstram o esforço do município em cumprir e melhorar o seu desempenho, e também em utilizar esse progresso como objeto de valorização e atração de investimentos para *stakeholders*. Porto Alegre parece

buscar uma maior relação com a Agenda 2030 e os ODS, mas o planeamento público demonstra poucas iniciativas, relatórios e divulgação.

A Agenda 2030 contempla diretamente os níveis global, regional e nacional. Apesar da recomendação para a adaptação à realidade de cada região, em que pode ser ampliada a quantidade de indicadores, são poucos os parâmetros para avaliar e comparar cidades. Para monitorizar a questão habitacional no ODS 11, na meta 11.1 - habitação segura, adequada e a preço acessível para todos, há apenas um indicador na proposição original dos ODS pela ONU, que mede a população residente em alojamentos não clássicos ou com falta de condições adequadas.

A ONU-Habitat criou em 2012 a Iniciativa da Prosperidade das Cidades e o *City Prosperity Index* (CPI) que mede 5 dimensões no âmbito da cidade: produtividade, infraestrutura, qualidade de vida, igualdade e sustentabilidade ambiental. Dentro das dimensões, há subdimensões e, dentro destas, indicadores e dados mais completos do que os propostos pelo ODS 11. O CPI possui 4 níveis de complexidade para diferentes propósitos que variam na quantidade de indicadores para cada subdimensão. De acordo com o portal da ONU-Habitat, o CPI já foi testado em mais de 400 cidades e enquanto ferramenta de monitorização tem o potencial para se tornar a plataforma global para monitorizar o ODS 11. No portal do CPI, havia uma ferramenta, a Roda da Prosperidade²⁰, que permitia a comparação entre várias cidades que já haviam compartilhado o resultado de seus indicadores. Era possível simular o resultado das suas cidades com base no índice simples, abastecendo a ferramenta com dados possíveis de serem encontrados em portais de estatística. Na data do presente estudo, o portal oficial do CPI, bem como as ferramentas mencionadas, estão indisponíveis. Em Portugal, esta ferramenta já foi aplicada a Lisboa; no Brasil, a diversas cidades do estado de São Paulo e a Fortaleza²¹ (Abilla, 2018; Adão & Souza, 2020; UN-HABITAT, 2012).

As diferenças entre as escalas de análise podem ser explicadas pela capacidade de atuação e objetivo de cada contexto territorial. Enquanto as estratégias em nível

²⁰ Ver Anexo E - Representação gráfica do CPI para São Paulo (esq.) e Fortaleza (dir.)

²¹ Ver Anexo F - Gráfico comparativo de cidades com fatores de prosperidade sólidos

supranacional são mais genéricas, devido à necessidade de cooperação entre nações, as diretrizes nacionais tendem a ser mais detalhadas, refletindo a diversidade geográfica e socioeconômica de cada país. A escala urbana, por sua vez, concentra-se nas políticas concretas aplicadas ao território e à população, mas a falta de indicadores específicos dificulta a comparação direta entre cidades. Além disso, a disponibilidade de recursos, a capacidade das instituições de estatística e a estrutura política mudam muito de uma região de análise para outra e até de cidade para cidade.

A importância da geração de dados relevantes e da monitorização foi ressaltada em todas as escalas, pois a disponibilidade de informações fiáveis é essencial para a formulação, monitorização e avaliação das políticas territoriais. No contexto atual de promoção de governança multinível e de valorização da participação social, a escala urbana tem mais possibilidade de alcance comunitário e integração da sociedade civil na elaboração e acompanhamento das políticas, em comparação com as escalas global e nacional.

A análise das várias escalas revela a complexidade da desigualdade territorial e a importância de adaptar as políticas a cada contexto específico. A comparação entre escalas não pode apenas definir *rankings*, mas sim compreender as distintas realidades e priorizar recursos de forma mais eficiente, visando a redução da desigualdade em todas as suas dimensões. O desafio contínuo é desenvolver indicadores adequados e promover a colaboração entre escalas para enfrentar eficazmente essa questão crítica.

Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi verificar se o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis é uma ferramenta de política que reconhece as desigualdades territoriais. Para tanto, foram escolhidos para o estudo de caso Brasil e Portugal, dois países próximos histórica e culturalmente, mas que apresentam realidades diferentes no contexto social e económico global. A análise comparativa no contexto da Agenda 2030 e do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) revela uma série de diferenças marcantes nas abordagens políticas e nos desafios enfrentados por ambos os países. Há problemas comuns que assolam os dois territórios, como o impacto decorrente dos conflitos internacionais, das mudanças climáticas e da pandemia da COVID-19, e crises sociais, económicas e demográficas, como o desemprego, o déficit habitacional, o envelhecimento populacional e a desigualdade social. Apesar do impacto em comum, as causas e as consequências atreladas a esses fenómenos são diferentes em cada região.

A situação em Portugal é de crescente inserção de valores de governança e de maior participação social nas políticas, com incentivo para a permanência dos jovens no país e para a acessibilidade ao mercado habitacional, na tentativa de sanar os correntes problemas: emigração da população jovem pela falta de oportunidades, inversão da pirâmide etária, custos de habitação incompatíveis com a renda mínima e, ao mesmo tempo, turismo crescente nas grandes cidades. As políticas públicas em Portugal, articuladas desde a escala global à local, demonstram uma iniciativa de desenvolvimento coeso, social e territorialmente. Há um caminho a ser percorrido para maior integração da sociedade nos processos de planeamento, para conciliar o crescimento do turismo com a qualidade de vida da população residente e para a distribuição justa de oportunidades. A Agenda 2030 e os ODS já estão integrados às diretrizes em todas as escalas do planeamento e da política, e em termos de monitorização e divulgação, Portugal possui bom desempenho.

No Brasil, é observado um cenário de reestruturação política e democrática associada à ascensão do governo de Lula, após anos marcados por perda de eficácia nas estruturas governamentais, com desinvestimento no desenvolvimento sustentável e na coesão territorial. A crise habitacional tem suas raízes na exclusão social, na especulação imobiliária e na informalidade da expansão urbana, que possui direto impacto na precarização. A segregação social, a violência urbana e o desemprego aprofundam a vulnerabilidade social e a desigualdade territorial. O Brasil ainda enfrenta grandes desafios em relação aos dados e indicadores e à articulação entre escalas e seus instrumentos. Na base de dados da monitorização de Porto Alegre, há informações sem atualização recente, obtidas no Censo do IBGE de 2010. Em um país marcado pela informalidade e com grandes adversidades económicas e sociais, somadas aos impactos crescentes da mudança climática no meio urbano, o desenvolvimento tem muito para melhorar, de forma que os aspetos sociais, económicos e ambientais sejam considerados de forma mais sinérgica, ou seja, de forma sustentável.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 tem a capacidade de desempenhar um papel crucial no reconhecimento das desigualdades territoriais. A ausência de dados atualizados e desagregados representa em si mesmo um sinal dessa desigualdade. Uma das possibilidades averiguada na análise do ODS 11 enquanto ferramenta política que pode reconhecer desigualdades era de revelar resultados similares em realidades contrastantes. Essa hipótese foi descartada após verificar que, mesmo com a inconsistência de alguns indicadores, o cenário retratado pelo desempenho do ODS 11 aponta a diferença entre os territórios analisados. Entretanto, a falta de exatidão das informações dificulta a compreensão dos motivos. No contexto global atual, caracterizado por rápidas transformações e desastres ambientais, as políticas públicas e as estruturas políticas, económicas e sociais precisam de diligência, preparo e envolvimento. A participação da sociedade civil e sua articulação com *stakeholders* e autarcas desempenham um papel fundamental na elaboração e concretização de políticas mais eficazes e na criação de uma consciência coletiva ambiental.

Dos objetivos específicos, foi possível identificar e analisar as estratégias e políticas relacionadas com o desenvolvimento sustentável nas escalas global, nacional e urbana;

porém, a dificuldade em encontrar documentos e plataformas representou um obstáculo na análise documental. Essa dificuldade, assim como a fragilidade estatística, representa um aspeto que sublinha a desigualdade entre territórios. A comparação de indicadores e dados referentes à escala nacional foi possível através da plataforma da *UN Sustainable Development Solutions Network*, com padronização de indicadores e visualização clara. O desempenho no ODS 11 não é calculado para os blocos analisados na escala global. Já a medição na escala urbana é dependente das iniciativas municipais, e a comparação entre as duas cidades escolhidas – Porto e Porto Alegre – não foi possível pela diferença entre os indicadores. A existência de um índice mais aprofundado e padronizado, como o *City Prosperity Index*, elaborado pela ONU-Habitat, poderia ser proveitosa para o estudo dos municípios.

É inegável a relevância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Integrados na Agenda 2030, representam um instrumento fundamental que coordena e fornece diretrizes para políticas em todo o mundo, e estabelecem um precedente significativo para a cooperação internacional e a coordenação entre nações. A sua popularidade e, ao mesmo tempo, complexidade na formulação de indicadores e dados, impulsiona o aprimoramento das organizações de estatística e monitorização. Além disso, os ODS desempenham um papel crucial como instrumento palpável e didático para a sociedade civil, não ficando exclusivamente no domínio dos governantes. Essa acessibilidade ajuda a consciencializar a população sobre questões críticas, como as mudanças climáticas, a prevenção de riscos e desastres e a desigualdade territorial, e incentiva a participação cívica. O ODS 11, em particular, tem impacto significativo por estar associado ao ambiente urbano e às comunidades. Embora amplo e de difícil aplicabilidade a realidades específicas, é um objetivo que representa uma condição das comunidades e orienta planos de desenvolvimento urbano.

A análise a várias escalas realizada neste trabalho revelou a importância de considerar diferentes níveis de análise em estudos territoriais, visto que surgiram abordagens e aprendizados distintos, ampliando a compreensão da complexidade de um território e de sua história, cultura e suas potencialidades e fragilidades. A comparação entre Brasil e Portugal revela realidades contrastantes e abordagens distintas para a Agenda 2030.

As limitações encontradas estão intrinsecamente ligadas às diferenças entre os dois países, mas a capacidade de enfrentamento é diretamente relacionada à cooperação com as instâncias supranacionais, aos recursos disponíveis e à articulação eficiente entre os níveis de governação. O presente trabalho destaca a importância de abordagens flexíveis e adaptadas ao contexto local na busca pelos objetivos da Agenda 2030 e dos ODS, reconhecendo que cada território carrega diversidades e complexidades e enfrenta desafios únicos em sua jornada rumo ao desenvolvimento sustentável.

Referências Bibliográficas

- Abilla, A. (2018, março). *City Prosperity Initiative Conceptualization and Application*.
- Adão, N. M. L., & Souza, E. B. C. (2020). O que os indicadores socioeconômicos IDHM e IPC nos revelam em distintas realidades urbanas: São Paulo (SP) e Fortaleza (CE). *Terra Plural*, 14, 1–13. <https://doi.org/10.5212/TerraPlural.v.14.2015238.063>
- Aguerre, M. J., & Almeida, A. P. (2016). *Estatuto da Cidadania do Mercosul e Plano Estratégico de Ação Social: Conquistas e desafios pendentes*. Programa Mercosul Social e Solidário.
- Antunes Junior, W. F., Borsatto, R. S., & Souza-Esquerdo, V. F. de. (2021). Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by a Brazilian experience. *World Development Perspectives*, 24, 100367. <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2021.100367>
- Araújo, V., & Flores, P. (2017). Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 25(63), 159–182. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256307>
- Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, n.º Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30 (2014).
- Barbosa, G. S., Drach, P. R., & Corbella, O. D. (2014). *A Conceptual Review of the Terms Sustainable Development and Sustainability*.
- BRASIL, C. (1988). (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Câmara Municipal do Porto. (2021). *Relatório de Desenvolvimento Sustentável 2021 Porto*.
- Plano Diretor Municipal do Porto, n.º 1ª Alteração ao PDM, Aviso n.º1934/2023-DR n.º20/2023, Série II de 2023-01–27 (2022).

Câmara Municipal do Porto. (2023a). *Plano Diretor Municipal do Porto – Câmara Municipal do Porto*. <https://pdm.cm-porto.pt>

Câmara Municipal do Porto. (2023b). *Portal da Câmara Municipal do Porto*. <https://www.cm-porto.pt>

Carant, J. B. (2017). Unheard voices: A critical discourse analysis of the Millennium Development Goals' evolution into the Sustainable Development Goals. *Third World Quarterly*, 38(1), 16–41. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1166944>

CEC, (Comissão das Comunidades Europeias). (2008). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia Tirar Partido da Diversidade Territorial*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=legissum:pr0002>

CEPAL, C. E. para a A. L. e o C. (2023, abril 26). *A CEPAL insta os países a revitalizem os compromissos e acelerem o progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* [Text]. CEPAL. <https://www.cepal.org/pt-br/noticias/cepal-insta-os-paises-revitalizem-os-compromissos-acelerem-o-progresso-direcao-objetivos>

Comissão Europeia. (2020). *Commission Staff Working Document: Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach*.

Comissão Europeia. (2023, junho). *O que faz a Comissão Europeia em matéria de estratégia e orientação política*. European Commission. https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/strategy-and-policy_pt

Estratégia Portugal 2030, Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, Presidência do Conselho de Ministros, 1.ª série Diário da República 12 (2020).

Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022, Presidência do Conselho de Ministros, 1.ª série Diário da República 46 (2022).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2023, Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2023, Presidência do Conselho de Ministros, 1.ª série Diário da República 5 (2023).

D'Alessandro, C., & Zulu, L. C. (2017). From the Millennium Development Goals (MDGs) to the Sustainable Development Goals (SDGs): Africa in the post-2015 development

Agenda. A geographical perspective. *African Geographical Review*, 36(1), 1–18.
<https://doi.org/10.1080/19376812.2016.1253490>

de Jong, E., & Vijge, M. J. (2021). From Millennium to Sustainable Development Goals: Evolving discourses and their reflection in policy coherence for development. *Earth System Governance*, 7. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2020.100087>

de Lara, G. A., & de Oliveira, G. A. de L. S. A. (2017). *A ideologia do crescimento econômico e o discurso empresarial do desenvolvimento sustentável* (Vol. 15, Número 2).

de Matos, F. L., Marques, T. S., Ribeiro, D., & Maia, A. C. O. (2017). *Uma leitura territorial da crise e vulnerabilidade social*.

de Oliveira, L. D. (2010). Porto Alegre e seus reflexos: A cidade imaginada e a cidade oficial. *Em Questão*, 16, 17–28.

Ernst & Young, A. E. Ltda. (2023). *Conceitos e Diagnósticos Consultoria Técnica para Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre Leitura da Cidade* (Vol. 1). <https://prefeitura.poa.br/planodiretor/publicacoes/produto-2-conceitos-e-diagnosticos-ey-versao-preliminar>

European Commission. (2019). *The European Green Deal* (COM (2019)640 final). EU Law.

European Commission. (2022). *Progress in the implementation of the SDGs—SDG 11*.

European Commission. (2023). *A União Europeia*. https://portugal.representation.ec.europa.eu/quem-somos/uniao-europeia_pt

Feil, A. A., & Schreiber, D. (2017). Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: Desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(3), 667–681. <https://doi.org/10.1590/1679-395157473>

Fernandes, J. A. R. (2006). Reestruturação da administração territorial portuguesa: O duplo centralismo em busca de escalas intermédias. *Revista de Xeografia, Territorio e Medio Ambiente*, 6, 95–113.

Fernandes, J. A. R., Sposito, E. S., & Figuera, D. T. (Eds.). (2016). *Dicionário de geografia aplicada: Terminologia da análise do planeamento e da gestão do território* (1a. edição). Porto Editora.

Fernandes, J., Chamusca, P., Frago, L., Gasnier, A., Kärrholm, M., & Pujol, C. (2015). Time policies, urban policies and planning. *GOT - Geography and Spatial Planning Journal*, 7, 129–157. <https://doi.org/10.17127/got/2015.7.006>

Fernandes, J., Teles, F., Chamusca, P., & Seixas, J. (2020). The power of the cities and the power in the cities: A multiscale perspective from Portugal. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 87. <https://doi.org/10.21138/bage.2978>

Fukuda-Parr, S. (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: Shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. *Gender and Development*, 24(1), 43–52. <https://doi.org/10.1080/13552074.2016.1145895>

IBE USP. (2023, junho). *A Comissão Europeia – IBE*. <http://ibe.usp.br/a-comissao-europeia/>

IBGE, I. B. de G. e E. (2023). *IBGE Cidades—Porto Alegre, Rio Grande do Sul*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>

INE, I. N. de E. (2022). *O que nos dizem os censos sobre a população de nacionalidade estrangeira residente em Portugal*. Instituto Nacional de Estatística, I.P. [www: <url:https://www.ine.pt/xurl/pub/66196836>](http://www.ine.pt/xurl/pub/66196836)

Instituto Social del MERCOSUR (Diretor). (2019, junho 20). *Plan Estratégico de Acción Social: Estructura, evaluación y acompañamiento*. https://www.youtube.com/watch?v=xoP_gXdniUM

ISM, I. S. del M. (2012). *Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)*.

ISM, I. S. del M. (2018). *ODS MERCOSUR - Avance de las agendas a nivel regional*.

Joint Research Centre, E. C. (2023). *Interlinkages—Goals | KnowSDGs*. <https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/interlinkages-goals>

- Judt, T. (2005). *Postwar: A history of Europe since 1945*. Penguin Press.
- Khor, N. (2022). *World cities report 2022: Envisaging the future of cities*. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- Kroll, C., Warchold, A., & Pradhan, P. (2019). Sustainable Development Goals (SDGs): Are we successful in turning trade-offs into synergies? *Palgrave Communications*, 5(1), 140. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0335-5>
- Kronemberger, D. M. P. (2019). Os desafios da construção dos indicadores ODS globais. *Ciência e Cultura*, 71(1), 40–45. <https://doi.org/10.21800/2317-66602019000100012>
- Maricato, E. (2001). *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*. Editora Vozes.
- Marques, T. S., Saraiva, M., de Matos, F. L., Maia, C., Ribeiro, D., Ferreira, M., & Amante, A. (2019). *Assessing territorial vulnerabilities and spatial inequalities: The case of Portugal*.
- Marques, T. S., Saraiva, M., Santinha, G., & Guerra, P. (2018). Re-Thinking Territorial Cohesion in the European Planning Context. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(4), 547–572. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12608>
- McGranahan, G., Schensul, D., & Singh, G. (2016). Inclusive urbanization: Can the 2030 Agenda be delivered without it? *Environment and Urbanization*, 28(1), 13–34. <https://doi.org/10.1177/0956247815627522>
- MDR, M. da I. e do D. R. (2023a). *Governo Federal acelera construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-acelera-construcao-da-politica-nacional-de-ordenamento-territorial>
- MDR, M. da I. e do D. R. (2023b). *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/pndu>
- MDR, M. da I. e do D. R., & Bruno, A. P. (2021). *Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Sustentável*.

Mensah, J. (2019). Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review. *Cogent Social Sciences*, 5(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2019.1653531>

Ministério da Economia. (2023). *Plano Plurianual (PPA)*. Ministério da Economia. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/plano-plurianual-ppa>

Ministério da Economia, B. (2022, novembro 29). *Painel do Planejamento Federal*. <https://painelppa.economia.gov.br/>

Ministério do Planeamento. (2020). *Estratégia Portugal 2030: Documento de Enquadramento Estratégico*.

MNE, M. dos N. E. (2017). *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*.

MPO, M. do P. e O. (2023a). *Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027*.

MPO, M. do P. e O. (2023b). *Guia de Apoio à Elaboração do ppa 2024-2027*.

Peet, R., & Hartwick, E. R. (2009). *Theories of development: Contentions, arguments, alternatives* (2nd ed). Guilford Press.

Piketty, T., Yang, L., & Zucman, G. (2019). Capital Accumulation, Private Property, and Rising Inequality in China, 1978–2015. *American Economic Review*, 109(7), 2469–2496. <https://doi.org/10.1257/aer.20170973>

PlanAPP, E. M. de P. e P. (EMPP)-P. (2023). *Programa Nacional de Reformas 2023—Síntese*.

Plataforma Portuguesa das ONGD. (2020). *Portugal e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*.

PMPA, P. M. de P. A. (2010). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental—PARTE I - DO DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL*.

PMPA, P. M. de P. A. (2023a). *Estrutura organizacional da Prefeitura de Porto Alegre*. <https://prefeitura.poa.br/gp/projetos/prefeitura-municipal-de-porto-alegre>

- PMPA, P. M. de P. A. (2023b). *ObservaPOA*. <http://www.observapoa.com.br/default.php>
- Poder Executivo Federal, B. (2023). *Órgãos do Governo*. Serviços e Informações do Brasil. <https://www.gov.br/pt-br/orgaos-do-governo/ministerios-e-orgaos-com-status-de-ministerios>
- PORDATA. (2021). *PORDATA - Conheça o seu Município*. <https://www.pordata.pt/Municipios>
- República Portuguesa. (2023). *2023 Voluntary National Review Portugal*.
- Ruggerio, C. A. (2021). Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions. *Science of The Total Environment*, 786, 147481. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147481>
- Shah, M. M. (2008). Sustainable Development. Em *Encyclopedia of Ecology* (pp. 3443–3446). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-008045405-4.00633-9>
- Shi, L., Han, L., Yang, F., & Gao, L. (2019). The Evolution of Sustainable Development Theory: Types, Goals, and Research Prospects. *Sustainability*, 11(24), 7158. <https://doi.org/10.3390/su11247158>
- Siragusa, A., Proietti, P., Bertozzi, C., Coll Aliaga, E., Foracchia, S., Irving, A., Monni, S., Pacheco Oliveira, M., & Sisto, R. (2021). *Building urban datasets for the SDGs: Six European cities monitoring the 2030 Agenda*. Publications Office of the European Union.
- Stewart, F. (2005). Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development. Em UNU-WIDER, A. B. Atkinson, K. Basu, J. N. Bhagwati, D. C. North, D. Rodrik, F. Stewart, J. E. Stiglitz, & J. G. Williamson, *Wider Perspectives on Global Development* (pp. 101–135). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230501850_5
- Telarolli, M. L. (2018, agosto 20). *AGENDA 2030: INTERESSE COMUM DO MERCOSUL? – Observatório de Regionalismo*. <http://observatorio.repri.org/2018/08/20/agenda-2030-interesse-comum-do-mercosul/>
- Teles, F., Romeiro, P., & Moreno Pires, S. (2021). Thirty years of urban policy in Portugal: Challenges and multilevel governance. Em K. Zimmermann & V. Fedeli (Eds.), *A Modern*

Guide to National Urban Policies in Europe. Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781839109058.00013>

Trindade, J. M. (2019). *AGENDA 2030 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS VOLTADAS À AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA (2004-2018).*
www.ufrgs.br/bibliotecas/ferramentas/#ficha.

UN General Assembly. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development.*

UN Statistics Division. (2021, dezembro 20). *Metadata repository for the Sustainable Development Goals.* <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

UN Statistics Division. (2023, março 31). *Tier Classification for Global SDG Indicators.*
<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>

UN-HABITAT, U. N. H. S. P. (2012). *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities.*

United Nations (Ed.). (2015a). *The Millennium development goals report 2015.* United Nations.

United Nations. (2015b). *Development Issues No. 1: Concepts of Inequality.*

United Nations, D. of E. and S. A. (2023a). *About The Partnership Platform | Department of Economic and Social Affairs.* <https://sdgs.un.org/partnerships/about>

United Nations, D. of E. and S. A. (2023b, maio). *Partnerships registry | Sustainable Development.* <https://sdgs.un.org/partnerships/browse>

UNSDG, U. N. S. D. G. (2022). *Operationalizing Leaving No One Behind* (p. 95). United Nations Sustainable Development Group (UNSDG).

UNSDSN, S. D. S. N. (2023a). *Brazil Sustainable Development Report 2023* (Sustainable Development Report 2023) [Latin America and the Caribbean].

UNSDSN, S. D. S. N. (2023b). *Portugal Sustainable Development Report 2023* (Sustainable Development Report 2023) [OECD Countries].

UTPP, U. T. de P. e P. (2022). *Grandes Opções 2022-2026—Síntese*.

Vandeskog, H. O., Heggen, K. M., & Engebretsen, E. (2022). Gendered vulnerabilities and the blind spots of the 2030 Agenda's 'leave no one behind' pledge. *Critical Policy Studies*, 16(4), 424–440. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.2014342>

von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more: My agenda for Europe: political guidelines for the next European Commission 2019-2024: by candidate for President of the European Commission*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2775/753401>

WCED, W. C. on E. and D. (Ed.). (1987). *Our common future*. Oxford University Press.

Willis, K. (2005). *Theories and practices of development*. Routledge.

Young, J., & Sedoura, F. M. (2019). Planos diretores municipais e planos de gestão das águas: Uma análise comparada das cidades de Lisboa/PT e Porto Alegre/BR. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180001. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.ao11>

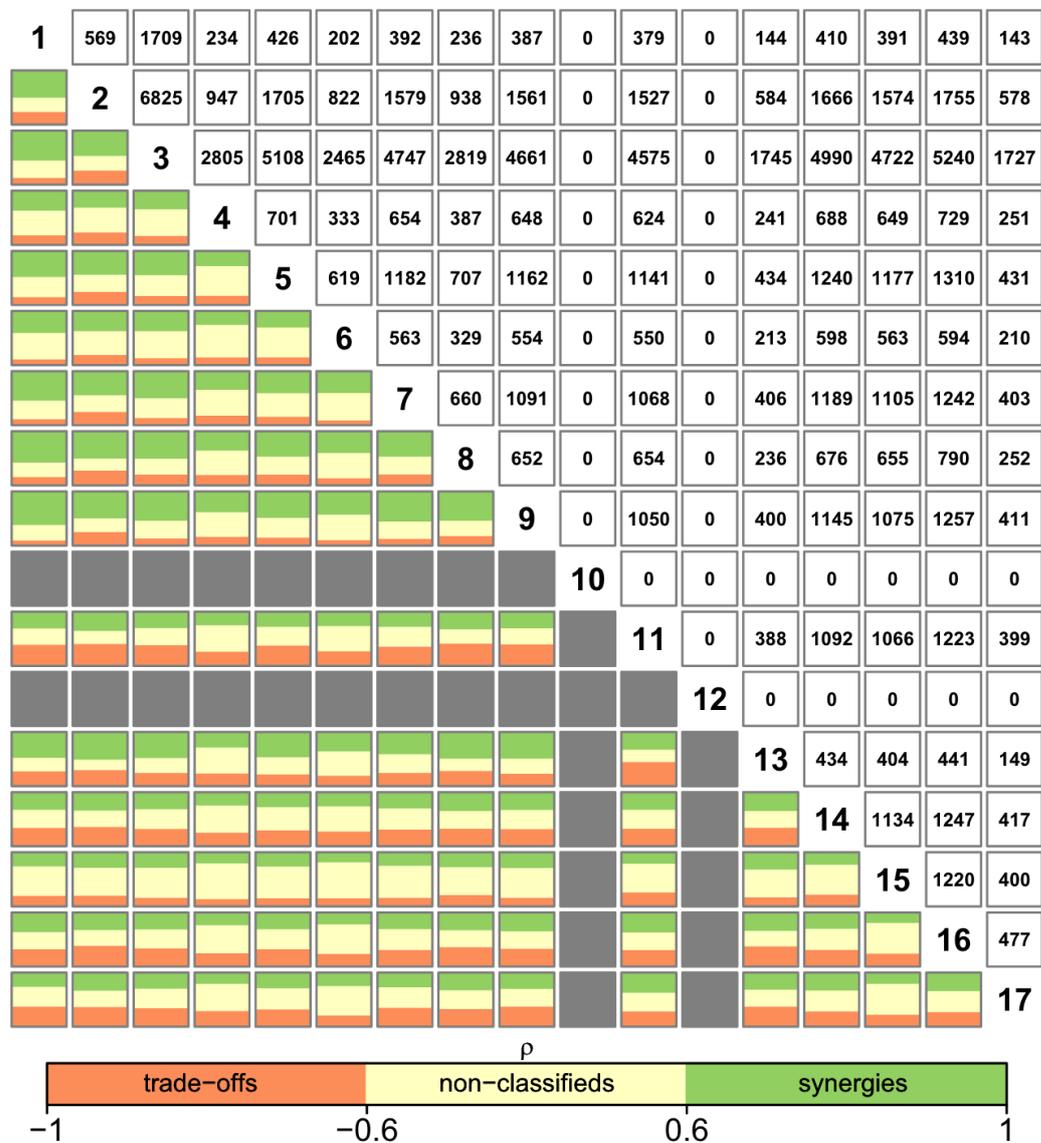
Anexos

Anexo A - Metas, Indicadores e Classificação TIER do ODS 11

| META | INDICADOR | TIER |
|--|--|---------|
| Objetivo 11. Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis | | |
| 11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos, e melhorar as condições nos bairros de lata | 11.1.1 Proporção de população residente em áreas urbanas que vive em alojamentos não clássicos ou em alojamentos com falta de condições de habitação | Tier I |
| 11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária através da expansão da rede de transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos | 11.2.1. Proporção de população com acesso adequado a transportes públicos, por sexo, grupo etário e população com incapacidade | Tier I |
| 11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para um ordenamento do povoamento humano participativo, integrado e sustentável, em todos os países | 11.3.1. Rácio entre a taxa de consumo do solo e a taxa de crescimento da população | Tier II |
| | 11.3.2. Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil no planeamento e gestão urbana que opera de forma regular e democrática | Tier II |
| 11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o património cultural e natural do mundo | 11.4.1. Total da despesa (pública e privada) per capita gasta na preservação, proteção e conservação de todo o património cultural e natural, por tipo de património (cultural, natural, misto e por designação do Centro do Património Mundial), nível de governo (nacional, regional e local), tipo de despesa (despesas correntes / de investimento) e tipo de financiamento privado (doações em espécie, sector privado sem fins lucrativos e patrocínios) | Tier II |
| 11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas económicas diretas causadas por essa via no produto interno bruto global, incluindo as catástrofes relacionadas com a água, focando-se sobretudo na proteção dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade | 11.5.1. Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas devido a catástrofes por 100 mil habitantes | Tier I |
| | 11.5.2. Perdas económicas diretas atribuídas a desastres em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) global | Tier I |
| | 11.5.3. (a) Danos em infraestruturas críticas e (b) número de interrupções de serviços básicos, causados por desastres | Tier I |
| 11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita nas cidades, incluindo prestar especial atenção à qualidade do ar, à gestão de resíduos municipais e de outros resíduos | 11.6.1. Proporção de resíduos sólidos municipais coletados e geridos em instalações controladas no total de resíduos municipais gerados, por cidades | Tier II |
| | 11.6.2. Nível médio anual de partículas inaláveis (ex: com diâmetro inferior a 2,5 µm e 10 µm) nas cidades (população ponderada) | Tier I |
| 11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência | 11.7.1. Proporção de espaço aberto para uso público de todos nas cidades, por sexo, grupo etário e população com incapacidade | Tier II |
| | 11.7.2. Proporção da população vítima de assédio físico ou sexual, por sexo, grupo etário, incapacidade e local da ocorrência, nos últimos 12 meses | Tier II |
| 11.a Apoiar relações económicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planeamento nacional e regional de desenvolvimento | 11.a.1 Número de países que têm políticas urbanas nacionais ou planos de desenvolvimento regional que (a) respondem à dinâmica populacional, (b) asseguram um desenvolvimento territorial equilibrado, (c) aumentam o espaço fiscal local | Tier I |
| 11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e povoamentos humanos que adotaram e implementaram políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030, a gestão holística do risco de desastres, a todos os níveis | 11.b.1 Número de países que adotaram e implementaram estratégias nacionais de redução de risco de desastres em linha com o Quadro de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030 | Tier I |
| | 11.b.2 Proporção de governos locais que adotaram e implementaram estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres | Tier II |
| 11.c. Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais | *Ainda não há indicador adequado proposto | |

Fonte: Adaptado da Classificação Tier para os ODS (UN Statistics Division, 2023)

Anexo B - Projeção de tendências de interações entre os indicadores dos 17 ODS até 2030



Fonte: Retirado de Kroll et al. (2019)

Anexo C - Iniciativas do PPA 2020-2023 com relação ao ODS 11

| Programa | Nome do programa | Objetivo | Enunciado do Objetivo | Meta | Descrição da Meta | Órgão Responsável |
|----------|---|----------|---|------|--|---|
| 0617 | Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas | 1246 | Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas. | 0525 | Atender 100% das Terras Indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas | Ministério da Justiça e Segurança Pública |
| 1043 | Qualidade Ambiental Urbana | 1226 | Promover a melhoria da qualidade ambiental urbana, com ênfase nos temas prioritários: combate ao lixo no mar, gestão de resíduos sólidos, áreas verdes urbanas, qualidade do ar, saneamento e qualidade das águas, e áreas contaminadas. | 051Y | Realizar ações para a melhoria da qualidade ambiental urbana em 27 unidades da federação, de forma a contemplar pelo menos uma ação de um dos temas prioritários do programa Qualidade Ambiental Urbana (combate ao lixo no mar, gestão de resíduos sólidos, áreas verdes urbanas, qualidade do ar, saneamento e qualidade das águas, e áreas contaminadas) em cada unidade. | Ministério do Meio Ambiente |
| 2203 | Pesquisa e Inovação Agropecuária | 1228 | Prover conhecimentos e tecnologias adequadas para a adoção de soluções para o setor agropecuário, fomentando a competitividade, a rentabilidade da produção, a segurança alimentar e nutricional, e o desenvolvimento da agropecuária. | 052S | Incrementar em 15%, em termos reais, o impacto econômico das soluções tecnológicas agropecuárias transferidas à sociedade, em relação ao valor referente a 2018. | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| 2204 | Brasil na Fronteira do Conhecimento | 1176 | Otimizar a capacidade científica do país na dimensão dos desafios da realidade brasileira | 052P | Aumentar a participação dos dispêndios públicos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para 0,7% | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações |
| 2208 | Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável | 1197 | Promover o empreendedorismo, inovação e tecnologias aplicadas, com aumento do impacto do dispêndio público, amplificando a contribuição para o desenvolvimento sustentável | 052O | Ampliar a participação dos dispêndios empresariais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para 0,7% | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações |
| 2217 | Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano | 1194 | Estimular o desenvolvimento de territórios, cidades e regiões, ampliando a estrutura produtiva e urbana, e a provisão de serviços públicos para a redução das desigualdades socioeconômicas, em múltiplas escalas. | 050G | Concluir 2.271 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano. | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| 2219 | Mobilidade Urbana | 1196 | Aprimorar o planejamento, a gestão e a infraestrutura de mobilidade urbana em cidades e regiões | 050H | Concluir 13.216 empreendimentos de mobilidade urbana. | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| 2220 | Moradia Digna | 1202 | Promover o acesso e a melhoria das condições de moradia. | 050K | Beneficiar 2.174.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade. | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| 2221 | Recursos Hídricos | 1174 | Ampliar a Segurança Hídrica. | 0516 | Ampliar a oferta hídrica em 132 dos 717 municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo. | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| 2222 | Saneamento Básico | 1189 | Ampliar o Acesso da População a Serviços Adequados de Saneamento Básico | 050I | Elevar de 56,30% para 64,0% o Índice de Atendimento Adequado em Saneamento Básico. | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| 5016 | Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento | 1206 | Fortalecer a prevenção e o enfrentamento à criminalidade com ênfase no combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento | 050N | Realizar 40.000 operações de combate à criminalidade durante o período do PPA | Ministério da Justiça e Segurança Pública |
| 5025 | Cultura | 1215 | Consolidar a cultura como mais um eixo estratégico de desenvolvimento sustentável, provendo o acesso, a produção e a fruição da cultura, o exercício dos direitos culturais, a preservação e a difusão da memória e do Patrimônio Cultural. | 051D | Ampliar em 60,45% o número de projetos e ações culturais fomentados e incentivados | Ministério do Turismo |

Fonte: Adaptado de Ministério da Economia (2022)

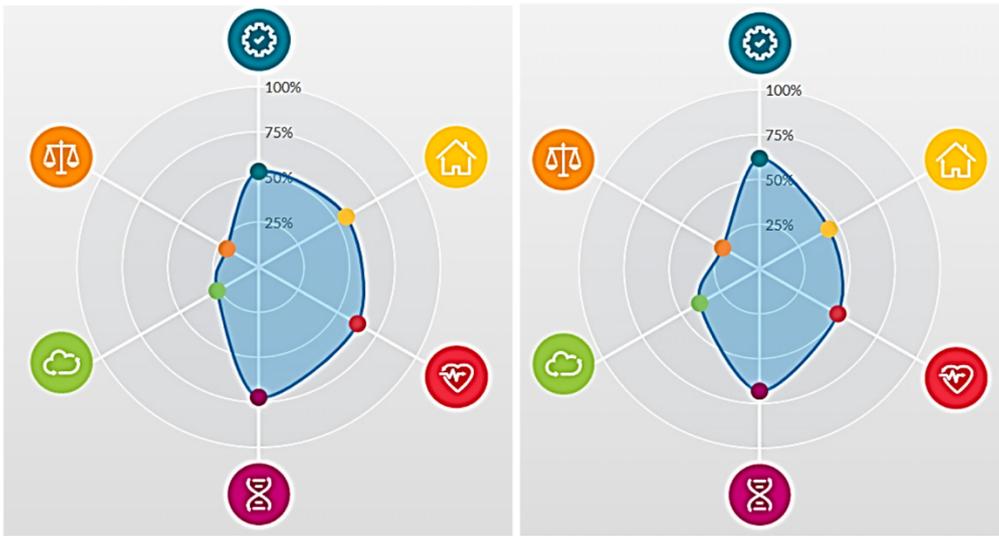
Anexo D - Ações e programas no Brasil com temática relacionada ao ODS

11

| | | |
|---|---|--|
| habitação | ministério das cidades + ministério do desenvolvimento regional | Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat Eficiência Energética no Desenvolvimento Urbano Sustentável Programa Casa Verde e Amarela |
| desenvolvimento urbano | ministério das cidades + ministério do desenvolvimento regional | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) Programa de Desenvolvimento Urbano - Pró-Cidades Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável (Andus) Rede de Desenvolvimento Urbano Sustentável (Redus) Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (CBCI) Iluminação Pública - Projetos de Cooperação |
| desenvolvimento regional | ministério do desenvolvimento regional | Política Nacional de Desenvolvimento Regional Rotas de Integração Nacional Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira Observatório do Desenvolvimento Regional |
| mobilidade urbana | ministério das cidades + ministério do desenvolvimento regional | Programa de Auxílio Emergencial à Gratuidade dos Idosos Programa Avançar Cidades - Mobilidade Urbana Programa de Renovação de Frota do Transporte Público Coletivo Urbano Programa RETREM Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura - REIDI Projeto Mobilidade ao Redor Marco Legal do Transporte Público Coletivo Estratégia Nacional de Mobilidade/BNDES Selo do Programa Bicicleta Brasil Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana |
| saneamento ambiental | ministério das cidades + ministério do desenvolvimento regional | Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS Programa Avançar Cidades - Saneamento Programa de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS Projeto de Fomento ao Aproveitamento Energético de Biogás no Brasil - PROBIOGÁS Projeto de Eficiência Energética no Abastecimento de Água - ProEESA Projeto de Cooperação para Proteção do Clima na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos |
| proteção e defesa civil | ministério do desenvolvimento regional | Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID |
| segurança hídrica | ministério do desenvolvimento regional | Infraestrutura Hídrica & Gestão de Recursos Hídricos Revitalização de Bacias Hidrográficas Localidades prioritárias para redução da dependência da Operação Carro Pipa (OCP) |
| periferias | ministério das cidades | Projeto Caravana das Periferias Prêmio Periferia Viva |
| meio ambiente e mudança do clima | ministério do meio ambiente e mudança do clima | Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) Programa Nacional de Redução de Metano de Resíduos Orgânicos – Metano Zero Programa PARQUE+ Programa Nacional de Recuperação de Áreas Contaminadas Programa Floresta+ Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) Programa Nacional Lixão Zero Programa Nacional de Crescimento Verde Planejamento Estratégico Integrado |
| segurança pública | ministério da justiça e segurança pública | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas PNGATI Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) Programa Habite Seguro Sistema Único de Segurança Pública (Susp) |

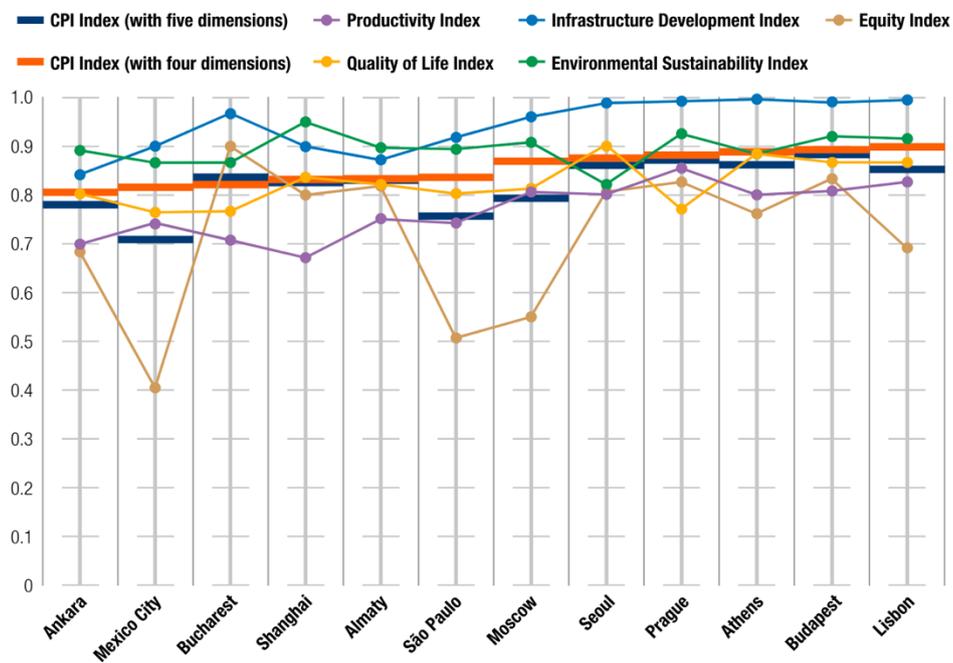
Fonte: Adaptado de Poder Executivo Federal (2023)

Anexo E - Representação gráfica do CPI para São Paulo (esq.) e Fortaleza (dir.)



Fonte: Retirado de Adão & Souza (2020)

Anexo F - Gráfico comparativo de cidades com fatores de prosperidade sólidos



Fonte: Retirado de UN-HABITAT (2012)