

# Entrevista

## OS ODS E A CONSTRUÇÃO DO FUTURO DAS CIDADES

Alberto Lopes

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015 no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e adotados pelos estados membros que, como o Brasil, o ratificaram, ganharam enorme relevância como marco das políticas públicas nacionais e locais de desenvolvimento com perspectiva de resultados globais.

No caso brasileiro, dada a enorme profusão de competências atribuídas aos entes federados no país (União, Estados e Distrito Federal e os Municípios), incluindo as competências comuns e concorrentes, o êxito da implementação dos ODS depende largamente de uma ação cooperativa e interfederativa. Porém, nos meios urbanos o protagonismo da esfera local de governo é decisivo para a implementação dos ODS. A concentração nas cidades de população, funções produtivas, infraestruturas, serviços públicos e espaços construídos acaba por pressionar o meio natural e as condições de vida da população mais vulnerável ao limite, com injustiças, exclusões e perdas de qualidade do ambiente urbano para todos.

O urbanista Alberto Costa Lopes, da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM, é o entrevistado nesta edição da revista para tratar do assunto.

**RAM:** Qual o propósito e a abrangência dos ODS?

**Alberto Lopes:** Os ODS resultaram da evolução dos debates e da avaliação crítica sobre a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento nos diversos países do mundo. O que vigorava antes eram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), tratando de temas como combate à pobreza, direitos humanos, meio ambiente e melhoria das cidades. A evolução dos ODM para os ODS representou a incorporação de outros assuntos, tanto das agências especializadas das Nações Unidas quanto dos governos nacionais, tendo as cidades como laboratório de observação e de experimentação prática sobre os caminhos a seguir.

A idéia central dos ODS é abordar e empreender esforços pelo desenvolvimento a partir de uma



**Alberto Costa Lopes, arquiteto e urbanista da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM**

visão integrada, articulada, complementar e simultânea em diferentes escalas e contextos geográficos, sociais e políticos, baseados em uma agenda de princípios universais sobre a condição humana no planeta. Os Objetivos visam também promover justiça e condições de governo e de paz nos diversos lugares do mundo. São 17 Objetivos que, no seu conjunto, reúnem 169 metas a serem atingidas no ano de 2030.



#### Saiba mais em:

- [odsbrasil.gov.br](http://odsbrasil.gov.br)
- [agenda2030.org.br](http://agenda2030.org.br)
- [brasil.un.org/PT-br/sdgs](http://brasil.un.org/PT-br/sdgs)

**RAM:** Considerando a enorme quantidade e diversidade de contextos dos países e das cidades em todo o mundo, para alguns adotar metas globais universais como as dos ODS poderia parecer forçado. O que justifica adotar um estatuto de aplicação mundial e local como esse?

**Alberto Lopes:** O momento não poderia ser mais oportuno para entender isso. Observemos o que a pandemia da Covid-19 nos revelou em termos das fortes conexões e interdependências globais e mesmo interpessoais que tínhamos e não nos dávamos conta na sua totalidade. Foi preciso que todos os mais de sete bilhões de habitantes do planeta, dos países e das cidades estivessem submetidos no seu mais íntimo cotidiano à mesma ameaça e às mesmas

exigências de superação para que medidas globais de prevenção e resposta pudessem ser adotadas. A pandemia teve também um papel pedagógico na revelação dos mais vulneráveis e das nossas maiores fragilidades locais para enfrentar desafios globais que expõem as cidades a ameaças que precisam ser enfrentadas com outros modelos e padrões urbanos e de organização da vida comunitária. De fato, sou daqueles que consideram que a pandemia não trouxe nada de novo em termos dos desafios das cidades, senão acentuou o que já sabíamos sobre prioridades e demandas históricas dirigidas aos governos, às empresas, à sociedade civil e à cidadania em geral.

O mesmo pode-se dizer, por exemplo, sobre o que já experimentamos a partir dos fenômenos climáticos globais, das intensas trocas comerciais intercontinentais que conectam e criam dependências entre as economias ou das grandes migrações forçadas que vêm gerando hordas de imigrantes e refugiados pelo mundo. Basta observar como muitos administradores de cidades têm reagido com êxito a esses fenômenos cujos problemas no destino precisam também ser equacionados na origem e como o mundo está cada vez mais interconectado e interdependente.

Mas, por outro lado, a pandemia tornou evidente também o quanto os avanços do conhecimento e das comunicações globais podem servir para gerar respostas rápidas a populações e cidades mais expostas e vulneráveis em busca de equidade, sustentabilidade e resiliência. Não se trata de seguir somente dissecando problemas e apontando culpados pelas mazelas do mundo, mas de agir propositivamente na construção de uma agenda comum a partir da qual todos ganhem com a inserção de todos. Pelo menos no caso brasileiro, ficou claro também que os governos subnacionais de estados e municípios podem encontrar respostas locais próprias ou se lançar na chamada paradiplomacia para agilizar respostas urgentes à população e mesmo construir parcerias estratégicas e ter acesso a recursos internacionais (ODS 17).

Cabe então a nós repetir o velho axioma do “pensar globalmente e agir localmente”, mas também pensar localmente e agir globalmente.

**RAM:** Apesar da enorme abrangência dos ODS, particularmente no caso do Brasil, cada vez mais urbanizado e com um padrão de metropolização, são esperadas respostas decisivas nas e das cidades. Isso faz dos governos locais protagonistas decisivos para atingirmos os objetivos e suas metas nos meios urbanos. Se tivéssemos que priorizar alguns poucos ODS para concentrarmos os esforços pela sustentabilidade urbana, quais seriam eles?

**Alberto Lopes:** Devemos sempre enfatizar que todos os ODS expressam alguma relação entre si e com as cidades. Mas, se quisermos destacar os mais estratégicos e capazes de desencadear mudanças nos meios urbanos que também derivem ou dependam dos demais, seriam, na ordem de sua numeração, os ODS 6, 8, 11 e 13.



Se observarmos a epígrafe que define cada um dos ODS veremos que o 11 é o único que contém a palavra cidades (além da expressão genérica de assentamentos humanos). De fato, todos os outros ODS ou não localizam a ação esperada em nenhuma escala ou espaço ou se referem genericamente a todos os lugares (ODS 1);

oceanos, mares e recursos marinhos (ODS 14); ou fatos do meio natural ligados à vida terrestre (ODS 15). A maioria dos ODS é dirigida “a todos”, em busca da universalidade dos avanços do desenvolvimento e se referindo, por exemplo, às políticas de gênero (ODS 5) ou de combate a todas as manifestações de desigualdade (ODS 10). Aliás, ficou conhecida nos meios atuantes na implementação dos ODS a expressão “não deixar ninguém para trás”.

**RAM:** Poderia então comentar cada um desses ODS mais ligados às cidades?

**Alberto Lopes:** O ODS 11 propõe tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Observo que aqui a inclusão pressupõe acesso a toda a cidade, no seu conjunto, com destaque para oportunidades de trabalho digno, moradia adequada, mobilidade, infraestruturas e serviços públicos, espaços públicos acolhedores, patrimônio cultural e ambiente urbano saudável numa perspectiva de sustentabilidade e de resiliência. No tema da moradia de interesse social, o Brasil adquiriu experiência reconhecida internacionalmente, mas que recentemente vem sendo ignorada nas políticas públicas nacionais e precisa urgentemente ser recuperada para garantir melhores condições de habitação à população mais pobre.

Aparentemente, tanto a epígrafe quanto as metas do ODS 11 expressariam uma falta de foco, mas é justamente a abordagem multisetorial e integrada de ações que poderá ter êxito. Muitas cidades brasileiras já desenvolveram boas práticas que atendem pontualmente a várias expectativas expressas nas metas. A visão integrada, segundo o novo paradigma proposto pelos ODS, é que ainda está pouco assimilada nas políticas, instrumentos e mecanismos de ação dos governos locais. O Estatuto da Cidade (2001) e o Estatuto da Metrópole (2015) foram saudados como importantes avanços na legislação federal para fortalecer as políticas urbanas, mas enfrentam resistências para a sua implementação integral nas cidades brasileiras.

O ODS 6 visa assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos. No Brasil, como é sabido, esse constitui um déficit dos mais distantes das metas de universalização almejadas, com múltiplas relações com a saúde, o meio ambiente e a produtividade geral das cidades. A disponibilidade da água pode ser garantida por vários meios, protegendo-se mananciais por leis, fiscalização e mecanismos como pagamento por serviços ambientais, mas também pela conservação através da redução das enormes perdas verificadas nos sistemas urbanos de abastecimento de água do país. O saneamento está relacionado no ODS 6 aos serviços de esgotamento sanitário. Mas, para além da necessidade da coleta universal correta dos esgotos, nos vemos diante de um déficit gigantesco no destino final dos dejetos. Quem sabe, a mudança de paradigma que poderia ser feita seria remunerar os serviços e empresas de saneamento não pela água tratada que enviam aos domicílios, mas pelo volume de esgotos que tratam e reutilizam corretamente. Na pior das hipóteses, poderíamos criar uma fórmula de remuneração que associasse esses dois pólos da produção da água e do destino dos esgotos.

O ODS 8 busca promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Esse ODS talvez seja o de maiores conexões com os demais, estando fortemente conectado ao ODS 1 (pobreza), 2 (fome), 4 (educação), 5 (gênero), 9 (indústria e infraestrutura), 10 (desigualdade), 12 (consumo e produção), para não citar todos. Dado o perfil, a escala e as potencialidades da grande maioria dos municípios brasileiros, na esfera local é possível promover amplamente as metas desse Objetivo priorizando iniciativas locais e reduzindo a necessidade de compras externas de insumos e valorizando o próprio consumo local. Nas cidades, a própria legislação urbanística e os mecanismos da chamada extrafiscalidade podem estimular a adesão dos produtores a esse ODS, inclusive nas áreas rurais e vizinhanças produtivas das cidades, como ocorre mais no Sul do país. No conjunto do território do Brasil caberia ainda buscar

as metas do ODS 8 de baixo pra cima da rede urbana, a partir das pequenas localidades e oportunidades para uma reforma agrária sustentável onde se verifiquem os indicadores mais baixos de desenvolvimento.

A segunda meta dos ODS 8 destaca a importância de fomentar a diversificação econômica e estimular produções de maior valor agregado e intensivas de utilização de mão de obra. Em qualquer caso, na perspectiva da sustentabilidade, a redução de emissões e pressões em geral sobre o meio ambiente, além do gerenciamento correto de efluentes e resíduos gerados nas produções, devem ser consideradas. Vale observar que o ambiente social e a configuração da cidade e do território municipal tendem a ser fortemente influenciados pelos fatores alinhados no ODS 8.

Para atender ao ODS 13, que trata de medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos, os governos locais podem promover tanto medidas de mitigação quanto de adaptação, sabendo-se que algumas medidas podem atender a ambas as estratégias. A primeira providência deverá ser gerar um perfil da cidade e do município com base em dados científicos e conhecimento popular sobre emissões a mitigar e adaptações indispensáveis a ameaças que não poderão ser evitadas frente a eventuais vulnerabilidades. Pelo menos aqueles quase mil municípios que já vêm sendo monitorados pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) devem adotar medidas inadiáveis no assunto. Do mesmo modo, cabe adaptar a exposição das nossas quase quatrocentas cidades costeiras à erosão da linha de costa frente à elevação em curso do nível do mar. Isso exige decisões firmes e inadiáveis para rever erros e irregularidades do passado no litoral e adaptar a configuração urbanística das frentes de ocupação urbana junto às praias, lagoas, baías e outras figuras da geografia litorânea do país.

Mas o ODS 13 aponta também para muitos outros setores de vida nas cidades. Uma das medidas esperadas é reduzir a

impermeabilização do solo urbano a partir do conceito de “cidade esponja” na drenagem urbana, adotando-se soluções baseadas na natureza para os projetos de urbanização que reduzam enchentes e inundações e melhorem a relação entre espaços naturais e construídos. Combinado com o ODS 7, o ODS 13 exige a indispensável transição da matriz energética do país e suas possibilidades e oportunidades para a adoção mais de energias renováveis e de baixo impacto nas cidades. As medidas nesse campo podem ir desde a revisão dos códigos de obras e edificações, para induzir à maior eficiência energética nas construções, até mudanças no padrão da iluminação pública. No setor de saúde, devem ser avaliados cenários sobre um possível novo perfil das demandas ao setor que a mudança climática provocará em cada lugar. Na agricultura, incluindo a agricultura urbana, identificada com a sustentabilidade, devem ser avaliadas possíveis mudanças nas aptidões do solo e os avanços que a engenharia genética hoje permite para adaptação. Finalmente, vale destacar a importância de proteção da biodiversidade e dos ecossistemas ligados à vida terrestre (ODS 15), incluindo os manguezais, que são responsáveis por importantes serviços ambientais prestados também às cidades e suas populações.

**RAM:** Mesmo diante da grande abrangência programática dos ODS, sabe-se que outras importantes agendas globais aprovadas na mesma época e no mesmo contexto da cooperação multilateral têm importantes complementaridades com os ODS. Poderia comentar um pouco sobre essas agendas?

**Alberto Lopes:** São pelo menos três as outras agendas globais contemporâneas dos ODS que o reforçam e o complementam: a Nova Agenda Urbana (NAU); o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres e o Acordo de Paris sobre Mudança do Clima.



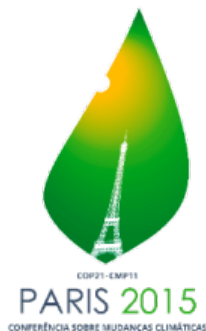
IMPLEMENTANDO  
A NOVA  
AGENDA URBANA

A NAU, aprovada no âmbito da Conferência do Habitat III, realizada em Quito, em 2016, prevê o cumprimento de metas em quatro eixos concentrados em competências forte ou exclusivamente identificadas com os municípios: 1) políticas urbanas; 2) legislação, regras e regulamentos urbanos; 3) projeto e desenho urbano; 4) economia urbana e finanças municipais. Além disso, a NAU, diferente dos estatutos que a antecederam que tratavam da habitação e seu entorno, coloca a cidade, no seu conjunto, como escala para pensar, administrar e melhorar os meios de vida urbanos para a população.



Conferência das Nações  
Unidas sobre Redução de  
Riscos de Desastres  
2015 Sendai, Japão

O Marco de Sendai busca orientar a redução de vulnerabilidades do meio natural e construído e das populações sujeitas às suas condições, evitando que ameaças, muitas vezes fora do nosso controle, gerem situações de risco que levem a perdas de vidas, de patrimônio e de bens públicos. Trata-se de um marco de referência adicional que reforça e detalha a necessidade de medidas preconizadas, sobretudo no ODS 13.



O Acordo de Paris visa, antes de tudo, promover a mitigação da emissão de gases de efeito estufa, causadores do aquecimento global e seus impactos na alimentação, saúde, organização territorial e urbana e outros domínios da vida humana no planeta. Visa também a adoção de medidas de adaptação que não poderão ser evitadas mesmo com o êxito das metas de mitigação.

Todas essas agendas, ratificadas pelo Brasil, exigem uma firme adesão da federação brasileira, com grande apelo à ação decisiva dos municípios.

**RAM:** Que instrumentos efetivos dispõem os municípios para enquadrar os ODS nas suas políticas, ações e investimentos?

**Alberto Lopes:** Esses instrumentos são muitos. Para ficarmos somente com a atenção àqueles ODS mais diretamente relacionados ao projeto e ao controle da urbanização, cabe citar os Planos Diretores e outros instrumentos urbanísticos e edilícios específicos, como as leis de parcelamento do solo urbano, perímetros urbanos, uso e ocupação do solo urbano, códigos de obras e edificações, além de outros. Há também vários planos setoriais que podem apoiar a implementação dos ODS, como os Planos Municipais de Saneamento Básico, de Resíduos Sólidos, de Mobilidade Urbana e os de Habitação de Interesse Social. Além dos planos locais, o município deve também inserir a Agenda 2030 dos ODS nos diversos tipos de obras que realiza diretamente no espaço das cidades, como abertura de vias, construção e equipamento de espaços públicos.

Falta também uma melhor articulação entre diferentes instrumentos de ordenamento territorial das esferas federal, estadual e municipal. Refiro-me a planos de bacias hidrográficas, zoneamentos ecológico-econômicos, planos metropolitanos e outros.

A exemplo de algumas prefeituras no Brasil, cabe aos Executivos Municipais procurarem internalizar as metas dos ODS nas suas próprias práticas internas. É importante enfatizar a oportunidade de elaboração das peças do orçamento público de modo a incluir as prioridades da cidade e do município frente aos seus desafios nos ODS. O município pode também colaborar no atendimento das metas de alguns ODS orientando suas compras públicas para a aquisição de produtos e serviços que estimulem a geração de emprego local, reduzam impactos ambientais, adotem tecnologias inovadoras com baixo impacto ambiental. Esse é um papel indutor de mudanças que o município não deve abrir mão. Tanto as instalações da sede do Executivo Municipal quanto dos equipamentos públicos de atendimento à população, como escolas e unidades de saúde, devem ser vitrines de um padrão de sustentabilidade a ser seguido. É fácil também perceber o extraordinário apelo dos ODS e de outras agendas globais afins às políticas de educação (tema do ODS 4) em todos os níveis para formar consciência e estimular o protagonismo das gerações atuais e futuras.

Finalmente, a iniciativa do município pressupõe ações não somente do Executivo, via Prefeitura, como também do Legislativo, via Câmara de Vereadores. No caso das Câmaras, o mínimo que podem fazer é instalar uma comissão de trabalho para acompanhar e colaborar na implementação dos ODS.

**RAM:** Com metas para o ano de 2030, passados mais de cinco anos da aprovação e das expectativas de ação geradas, como vem sendo feito o monitoramento da implementação dos ODS?

**Alberto Lopes:** O surgimento em 2015 dos ODS e, particularmente, das suas metas, encontrou cada país e cada cidade em uma posição relativa

frente a indicadores de excelência desejáveis e disponíveis nos diversos temas e nas diversas frentes das políticas públicas. Cada país, como no Brasil, foi estimulado a criar comissões e outras instâncias e mecanismos de mobilização de governos e da sociedade civil. Instituições e organismos do governo nacional, como o IBGE, foram chamados a produzir indicadores e a orientar a sua difusão e utilização em outras esferas de ação, notadamente junto aos governos locais.

A partir do primeiro registro dos indicadores locais foi possível construir um quadro de prioridades de ação, mobilizando-se recursos, instrumentos e atores competentes ou afins aos desafios a enfrentar. Para isso foi importante considerar, no contexto de cada cidade, o tamanho e as características de distribuição de sua população no território municipal, inserção em cada um dos seis biomas brasileiros, indicadores de qualidade de vida e econômico-financeiros, inserção em figuras territoriais específicas (regiões metropolitanas, bacias hidrográficas, zonas de mineração ou zonas industriais, matriz produtiva ou função produtiva predominante, florestas, circuitos de cidades históricas, linhas de costa, e assim por diante). Agências da cooperação multilateral e bilateral vêm também colaborando nesse esforço. Porém, na maioria das cidades brasileiras esses instrumentos de monitoramento ainda são poucos.

Tudo indica que o tempo histórico se acelerou, tornando o curto prazo uma armadilha para administradores e planejadores. O planejamento das cidades ganha importância crescente, mas exigindo a convocação participativa de muitos, em detrimento do planejador demiurgo que antes supúnhamos que poderia definir tudo sozinho. Quem sabe mesmo a própria identidade do urbanista tenha evoluído para uma atuação de caráter mais epistemológico do que a de um especialista. Afinal, antes dos urbanistas quem planejava cidade eram engenheiros militares ou civis, artistas, médicos sanitários, cartógrafos, conforme o desafio da época. O desafio agora é outro.

O momento exige também um novo paradigma para a organização interna das funções de governo, particularmente nas Prefeituras Municipais. Afinal, o sucesso da cidade espanhola de Vitoria-Gasteiz em busca de sustentabilidade começou exatamente pela reorganização da estrutura da administração da cidade, agrupando funções e favorecendo a agenda contemporânea de políticas públicas expressa nos ODS. E, no Brasil, também cresce o número de Prefeituras que adotam estruturas de organização interna que favorecem a aplicação dos princípios da Agenda 2030 dos ODS. A tônica dessa mudança tem sido a criação de secretarias específicas, coordenadorias de integração ou mesmo laboratórios de planejamento e elaboração de projetos multisetoriais.

**RAM:** O que se pode esperar do futuro das cidades brasileiras diante da posição atual dos indicadores do país em relação às expectativas com a aplicação dos ODS?

**Alberto Lopes:** Para ser teoricamente e cientificamente honesto, devo dizer inicialmente que, como conceito, a sustentabilidade total tende a ser um mito. A cidade foi inventada há cerca de doze mil anos quase como uma negação da natureza e no auge histórico recente da industrialização e da urbanização do planeta e do nosso país chegou a ser criminosamente pensada segundo uma equação na qual mais concreto e menos natureza seria sinal de progresso. Nesse processo, a desigualdade e a exclusão social foram também assumidas como naturais e funcionais a discursos e teorias de desenvolvimento que não se sustentam mais. Creio que o ideário e a força dominante presente na população brasileira nos tornam aptos não só a aderir aos ODS, mas também colaborar com a efetiva realização de suas metas.

De fato, no espírito geral dos ODS nenhuma cidade será 100% sustentável, mas a busca firme e decidida por esse indicador de excelência deve animar nossos espíritos, nossas políticas e nossas ações, como uma atitude de escolha e de resistência. O mito das edificações

totalmente auto-suficientes como unidades urbanas autônomas em energia, alimentação, abastecimento de água e solução para seus efluentes e rejeitos também terá seus limites. Porém, basta observar as mudanças que muitas cidades e países vêm promovendo pelo mundo para constatar o que é possível atingir.

A organização da vida institucional, político partidária e eleitoral do país tende também a influenciar fortemente a formação de um ambiente de governação que favoreça ou dificulte o cumprimento dos objetivos e metas dos ODS. De todo modo, mesmo em países considerados dos mais democráticos e desenvolvidos onde recentemente o governo nacional cruzou os braços à Agenda 2030 dos ODS e outros acordos internacionais importantes, como o da mudança do clima, os governos locais vieram dando exemplos notáveis sobre como as cidades podem reverter aquele velho padrão que conhecemos. Mais do que isso, a economia que, ao contrário do que alguns pensam, não é uma ciência, tampouco uma ciência matemática, vem se assumindo como uma economia política que propõe escolhas a partir de uma equação de valores.

O que poderia ocorrer de pior nas cidades brasileiras seria que apenas algumas frações e ambientes muito exclusivos das cidades assumissem alguns padrões de excelência preconizados em alguns dos ODS, deixando de lado um rastro de guetos de exclusões e desigualdades socioambientais que procuram ser enfrentados em outros ODS. Esse seria o filme que já vimos na formação urbana e nos movimentos sociais do Brasil.

Caberá aos jovens que no futuro poderão avaliar nossa atitude no presente empunhar bandeiras e apontar o rumo. Aqueles jovens do movimento mundial da Greve pelo Clima (*Strike for Climate*), que incorpora muitos dos princípios dos ODS e é liderado por uma adolescente sueca com muitos adeptos no Brasil, daqui a 50 anos serão os idosos do futuro e parecem já ter feito as suas escolhas. De resto, cabe a todos escolhermos em que tipo de mundo e de cidades queremos continuar a viver.