

A iniciativa cidades emergentes e sustentáveis e os objetivos de desenvolvimento sustentável: Uma análise sobre as relações conceitual, metodológica e institucional

DAVID BARBALHO PEREIRA

UFPB - Universidade Federal da Paraíba
davidufrn@gmail.com

LAURA FONSECA

Universidade Federal da Paraíba
laurams.fonseca@gmail.com

ALLISON HALEY DOS SANTOS

UFPB - Universidade Federal da Paraíba
allisonahs7@gmail.com



A INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE SOBRE AS RELAÇÕES CONCEITUAL, METODOLÓGICA E INSTITUCIONAL.

Resumo

O presente estudo teve como escopo evidenciar relações conceituais, metodológicas e institucional entre a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), de forma a apontar se essas iniciativas se complementam ou são autônomas, porém, com o mesmo objetivo. A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório, tendo sido realizada por meio da revisão da literatura especializada que trata sobre o conceito de desenvolvimento sustentável; também se empregou uma pesquisa bibliográfica, através da coleta de informações de fontes secundárias, no caso o guia metodológico da ICES e a Agenda 2030. Os resultados apontam para uma relativa convergência conceitual, sendo as questões ambiental e social abordadas de forma explícita, mas a dimensão institucional é focada especificamente pela ICES, que, ao contrário dos ODS, detalha a metodologia a ser desenvolvida para implementação das ações. As iniciativas para promoção do desenvolvimento sustentável precisam ser municipalizadas, prever fontes de financiamento de projetos, contemplando não apenas as médias cidades, mas também as pequenas cidades, que podem se unir por meio da formação de consórcios públicos.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Cidades Emergentes e Sustentáveis. Conceitos. Metodologias. Dimensão Institucional.

Abstract

The purpose of the present study was to demonstrate conceptual, methodological and institutional relationships between the Inter-American Development Bank (IDB) Emerging and Sustainable Cities Initiative (ICES) and the United Nations Development Program (ODS) proposed by the United Nations, In order to indicate if these initiatives complement or are autonomous, but with the same objective. The research had a qualitative approach, with an exploratory character, having been carried out through a review of the specialized literature that deals with the concept of sustainable development; Bibliographical research was also carried out through the collection of information from secondary sources, in this case the ICES methodological guide and Agenda 2030. The results point to a relative conceptual convergence, with environmental and social issues being explicitly addressed, but the The institutional dimension is specifically focused by ICES, which, unlike the ODS, details the methodology to be developed for implementing the actions. Initiatives to promote sustainable development need to be municipalized, to provide sources of project funding, not only for medium-sized cities, but also for small cities, which can unite through the formation of public consortia.

Keywords: Sustainable Development. Emerging and Sustainable Cities. Concepts. Methodologies. Institutional Dimension.



1 Introdução

Um dos principais problemas da pós-modernidade é a gestão de cidades com um grande contingente de pessoas e demandas por serviços públicos, emprego, renda e gestão dos passivos ambientais oriundos das atividades econômicas e industriais. A crescente preocupação global em torno de questões inerentes à sustentabilidade vem mobilizando diversos *stakeholders*, países-nação e organismos internacionais, que juntos firmaram um pacto em torno do desenvolvimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento sustentável, estabelecimento de um conjunto de indicadores com metas que se entende fundamentais para o equilíbrio homem x natureza.

Dentre os fatores que contribuíram para o estabelecimento de uma agenda em torno do desenvolvimento sustentável pode-se destacar a constância de eventos climáticos, a escassez de recursos para produção, o aumento da contingência socioeconômica, que provocam incerteza generalizada sobre o futuro das gerações vindouras e atingem atualmente diversas pessoas em todo o mundo, independente da classe social.

Diante desse quadro, o tema da sustentabilidade foi ganhando importância para agentes políticos, movimentos sociais e mais acentuadamente para os organismos internacionais, que passaram a mobilizar os países para debater soluções que pudessem garantir a preservação dos ecossistemas, condição para sobrevivência das gerações atual e futura com grau mínimo de qualidade de vida. Pensando em soluções para os esses problemas, foram concebidas duas estratégias: em escala global os ODS e em escala local a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis.

Neste sentido, uma questão carece de resposta: será que os ODS e a ICES, que foram pensadas em escalas diferentes, convergem conceitual, metodológica e institucionalmente? Buscando evidenciar as repostas para essa questão, o presente estudo tem como escopo fazer uma revisão bibliográfica sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e verificar a partir da Agenda 2030 e do Guia Metodológico da ICES as possíveis convergências conceitual, metodológica e institucional entre os ODS¹ e a ICES².

O trabalho está estruturado da seguinte forma: além desta contextualização introdutória, a segunda seção trata de apresentar os aspectos metodológicos do trabalho; na terceira seção será apresentada as contribuições de algumas literaturas acerca do conceito de desenvolvimento sustentável; na quarta seção será exposto um breve histórico do surgimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável, formulados pela ONU, focando os aspectos conceitual, metodológico e a dimensão institucional; a quinta seção tratará de expor sobre a iniciativa cidades sustentáveis do BID, abordando a sua concepção, a metodologia e o aspecto institucional; na última seção serão apresentados resultados preliminares que busquem evidenciar a existência de relação entre os aspectos conceituais, metodológicos e institucional das duas iniciativas fomentadas por organismos internacionais.

2 Referencial teórico

¹ Plano de ação global pactuado pelos chefes de estado dos países e capitaneado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2015.

² Plano de ação desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no 2010 para cidades de médio porte e consideradas emergentes da América Latina e Caribe.



O conceito de sustentabilidade surgiu no século XVIII no continente europeu, relacionado a gestão da quantidade de recursos florestais existentes diante das necessidades econômicas que demandam esses *stocks*. Quanto ao termo desenvolvimento, a teoria econômica clássica se apropria do mesmo num contexto pós-segunda guerra mundial, recolocando no centro das discussões sobre o progresso humanitário questões sobre cooperação econômica, financeira e tecnológica entre as nações desenvolvidas e em desenvolvimento, como um instrumento capaz de gerar ganhos equitativos em termos de oportunidades sociais e econômicas (Grunkemeyer & Moss, 2004).

A junção desses termos resulta nos vários conceitos de desenvolvimento sustentável (DS), onde abordagens de cunho econômico, social ou ambiental entram numa arena de conflitos pela prevalência de uma sobre a outra, sendo as três dimensões multidisciplinares (Harris, 2000, p. 7). No entanto, a busca do equilíbrio, a intercambiação dos termos, a complementaridade dos elementos que o sustentam, são alguns dos percursos que os teóricos traçam na construção do conceito (Grunkemeyer & Moss, 2004).

Para Ospina (2000, p. 3), numa perspectiva social-humanística, o desenvolvimento sustentável deve representar uma relação entre seres humanos e natureza, reconhecidamente interdependente, que seja viável a longo prazo, através da qual se articulam preocupações socioeconômicas e ambientais, e ainda, envolvem questões sobre preceitos morais e éticos no que concerne ao avanço tecnológico e científico e ao progresso humano.

Harris (2000, p. 6) afirma que é difícil conceituar sustentabilidade, dada sua natureza normativa amparada em objetivos (expressos ou implícitos) multidimensionais, sendo mais apropriado descrever as práticas insustentáveis e a partir disso motivar as políticas necessárias para combater o problema.

Outras literaturas sugerem que a base conceitual para o termo DS é formada por elementos que compõem as premissas da “sustentabilidade fraca”, onde se assenta que a humanidade é capaz de substituir os recursos naturais de que precisamos, através da introdução de novas tecnologias e mecanismos de gestão da produção (Scottish Executive Social Research, 2006, p. 2; Olsson, Hilding-Rydevik & Bradley, 2004, p. 6).

No entanto, não são apenas os avanços tecnológicos e as inovações que proporcionam a eficiência produtiva que serão capazes de resolver os dilemas em torno do desenvolvimento sustentável, é preciso interconectar as dimensões social e econômica com a ambiental para garantir “a equidade intergeracional e intrageracional suscitada pela natureza multidimensional do desenvolvimento sustentável” (Couto, Matos, Carvalho & Alves, 2004, p. 6).

Quanto à delimitação conceitual de DS é preciso estabelecer as premissas para o desenvolvimento sustentável, a partir do que se convencionou no Relatório Bruntland, que entende DS como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (Dalas-Clayton & Bass, 2002; Barbosa, 2008). Esse conceito teria como objetivo harmonizar o crescimento econômico com a conservação ambiental (Culperstein, 2016, p. 147), além de garantir a preservação dos direitos da pessoa humana e a justiça social.



Em escala global, o DS representaria a capacidade das nações para alcançar o desenvolvimento econômico e social com o mínimo de degradação ambiental, protegendo direitos e gerando oportunidades às gerações vindouras (Dalas-Clayton & Bass, 2002, p. 5).

Já numa escala local, aponta-se a necessidade de redirecionamento dos recursos financeiros e humanos para as cidades, sendo inclusive essa questão tratada no Relatório Bruntland que afirmar a cidade deve ser o centro do debate, ao passo que esta deve proporcionar o atendimento das necessidades essenciais básicas de todos os que nela residem e oferecer oportunidades de melhoria na qualidade de vida para toda a população (Barbosa, 2008).

Como se percebe, a compreensão conceitual de DS é multidimensional, demandando estratégias de ação em várias frentes³ para a consecução dos seus objetivos, considerando ainda a necessidade de integração (total ou parcial) dos objetivos socioeconômicos e ambientais, que depende de fatores diversos: as peculiaridades locais, os arranjos institucionais/administrativos, os valores culturais existentes, a estabilidade política, a segurança e paz. (Dalas-Clayton & Bass, 2002).

A percepção trazida por Couto *et. al.* (2004, p. 7) é de que “o conceito reclama por uma abordagem sistêmica e um novo modo de definir problemas, identificar soluções e implementar ações qualquer que seja a perspectiva empreendida e o nível de análise considerado”.

Dessa forma, para as finalidades deste trabalho, desenvolvimento sustentável é entendido como um conjunto de valores e princípios que orientam a produção, o consumo e o uso dos recursos naturais por todos os envolvidos nesses processos (sociedade, empresas e Estado), propiciando um crescimento econômico inclusivo, justo e benéfico à humanidade, e ainda, garantindo que o meio ambiente seja resiliente.

Nesse sentido, uma estratégia para promoção do desenvolvimento sustentável, com potencial de êxito, precisa contemplar um conjunto de processos que sejam coordenados para atingir, conjuntamente, objetivos econômicos, sociais e ambientais; têm que ser precisamente definidos, o que demanda capacidades institucionais e políticas, investimento financeiro e planejamento qualificados (Dalas-Clayton & Bass, 2002, p. 31).

Um modelo pensado dessa forma é representado pela Figura 1, cujo o foco reside na estratégia nacional/regional de desenvolvimento sustentável, conforme se é preconizado pelo *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Porém, nada impede que este mesmo modelo seja uma estratégia adotada para um nível local, com as devidas considerações das especificidades institucionais, culturais, e diferentes formas de promover mobilização e ação.

³ Em relatório de revisão sobre as ações e políticas para a sustentabilidade no nível global, europeu, britânico e escocês, foram definidas cinco estratégias fundamentais para se promover o DS: a) viver dentro dos limites ambientais; b) assegurar uma sociedade forte, saudável e justa; c) alcançar uma economia sustentável; d) promover a boa governação; e) usar uma ciência sadia responsável (Scottish Executive Social Research, 2006, p. 10).

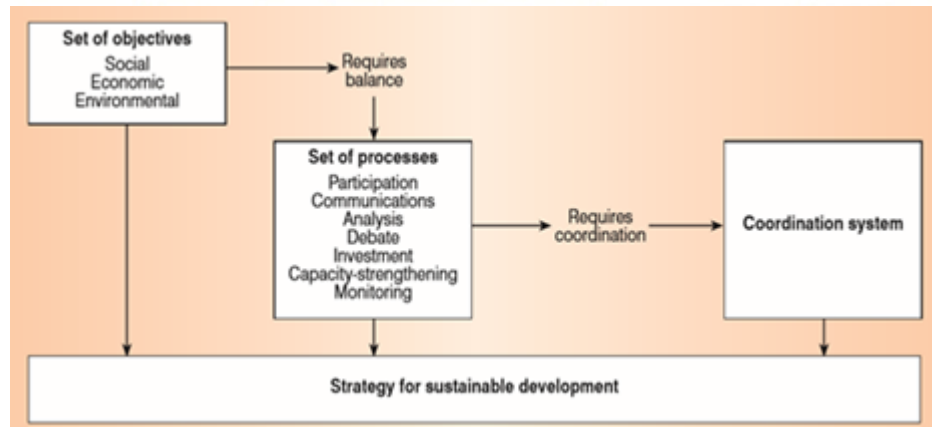


Figura 1 – Esquema de estratégia para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Dalas-Clayton e Bass (2002, p. 32).

Esse modelo de planejamento estratégico para o DS deve abranger um conjunto de objetivos que contemplem as dimensões social, econômica e ambiental, cujas ações requerem um conjunto de processos que envolvem participação dos *stakeholders*, comunicação, análise das informações, debate sobre propostas de intervenção, investimentos financeiros, fortalecimento das capacidades institucionais e políticas e monitoramento dos resultados. Ainda, algumas premissas devem nortear o planejamento das ações: a concepção dos objetivos sociais, econômicos e ambientais de forma integrada e por meio de processo participativo; a consideração dos aspectos culturais e dos valores locais; o fortalecimento das capacidades institucionais para o planejamento, financiamento, implementação, análise e monitoramento das ações; e a garantia da estabilidade socioeconômica e jurídica, proporcionando paz e segurança.

No intuito de alcançar um nível de sustentabilidade para garantir a sobrevivência das gerações atual e futura, em 2010 os Estados-Membros da ONU firmaram um pacto em torno de uma nova agenda para além de 2015. Nesta perspectiva, a Agenda Pós-2015 foi construída a partir dos resultados alcançados pelos ODMs e das necessidades de se avançar nas áreas onde não se conseguiu o êxito esperado.

O documento, intitulado Agenda 2030, contempla 17 objetivos e 169 metas, abrangendo as dimensões social, ambiental e econômica, que estão integradas e devem compreender ações conjuntas e indivisíveis. Os primeiros 16 objetivos são temáticos e estão voltados às áreas prioritárias, enquanto o décimo sétimo objetivo preconiza os meios de implementação e estimula o incentivo às parcerias globais para o desenvolvimento sustentável (Machado, 2016).

A dimensão ambiental levaria em consideração ações para alcançar níveis de produção e consumo sustentáveis, que não agredam a natureza e não esgotem os recursos, o que passa pelo progresso científico e tecnológico ético e responsável; enquanto as medidas que compõem a dimensão social seriam direcionadas para assegurar uma sociedade forte, saudável e justa, introduzindo uma economia sustentável, promovendo a boa governança, sensibilização política, eco-empresendedorismo (Scottish Executive Social Research, 2006, p. 10).

O processo de evolução das economias, com a introdução de inovações tecnológicas e institucionais, é “influenciado pela estrutura institucional que os sustenta e que as instituições



também condicionam fortemente a forma como as novas tecnologias são aceitas e absorvidas pelo sistema econômico” (Conceição, 2008, p. 98), o que pressupõe que uma estratégia voltada para o desenvolvimento sustentável tem que necessariamente pensar um modelo que congregue as dimensões econômica e institucional em prol da ambiental.

Pensamos que a Agenda 2030 foi formatada a partir do modelo acima de planejamento estratégico para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, mas sem a definição de uma metodologia explícita. Além do mais, não há na Agenda 2030 um processo metodológico desenhado para incorporação dos objetivos e respectivos indicadores por um país, apenas menção de que cabe a cada Estado soberano definir os objetivos e metas a serem alcançadas a partir de sua realidade, de suas condicionantes institucional e política, ou seja, conforme seus próprios critérios.

A dimensão institucional não é explicitamente apresentada, sendo possível apenas observar no plano das metas estabelecidas algumas contemplando questões relacionadas a dívida, finanças, gestão do gasto. Essa situação leva a uma interpretação de que a dimensão institucional na concepção da ONU é uma questão que perpassa pela própria implementação dos ODS ou então não houve uma percepção de metas em escala global quanto a governança de cada Estado-membro.

Para enfrentar um dos maiores problemas que gera a degradação ambiental - o aumento exponencial no número de pessoas no mundo, especialmente nas regiões menos desenvolvidas – é preciso pensar em estratégias locais e não apenas global. Cada vez mais pessoas nas cidades demandam bens e serviços, consequentemente mais recursos naturais são utilizados nos processos de produção em escala (Bursztyn, 1995). Para se ter uma ideia, em 1950 a população urbana mundial correspondia a uma taxa de 30%, chegando a uma proporção de 54% em escala global em 2014, podendo atingir 66% em 2050⁴.

Diante desse quadro, as cidades devem ser vistas como *locus* da ação estatal e das empresas, lugar apropriado para o surgimento de mudanças institucionais, sociais e econômicas, capazes de enfrentar desafios globais crescentes e urgentes (Dassen, 2016, p. 133-134). No entanto, não se pode descuidar das complexidades que permeiam a vida urbana, suas dificuldades em torno da construção de consensos diante das diferenças sob vários aspectos (cultural, social, étnico, gênero).

Essa perspectiva, aliada ao fato de que mais da metade da população mundial está vivendo em países de economia emergente, suscetíveis a processos mais acentuados e rápidos de urbanização e degradação ambiental, necessário se faz um planejamento que contemple as diretrizes e os princípios do desenvolvimento sustentável, sendo fundamental o investimento em infraestrutura de transportes, produção industrial e prestação de serviços verdes para as cidades (PNUMA, 2011).

Embora os diversos problemas que impedem o progresso socioeconômico da humanidade e que tem como causa os resultados da forte degradação ambiental do planeta sejam de preocupação universal, “[...] muitas respostas práticas só podem ser definidas nacional e localmente” (Dalas-Clayton & Bass, 2002, p. 12).

⁴ FONTE: Relatório *World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*, ONU. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2017.



A busca de alternativas sustentáveis deve ser travada a partir de um processo de planejamento urbano que tenha como objetivo central o estabelecimento de padrões de qualidade de vida na dinâmica da cidade (Barbosa, 2008), sendo um enorme desafio construir e reconstruir “[...] cidades que sejam resilientes e que possam funcionar com segurança dentro de fronteiras planetárias” (Dassen, 2016. p. 137).

A partir da constatação de que na região da América Latina e Caribe várias cidades de porte médio já começaram a enfrentar os mesmos problemas que levaram ao caos urbano vivenciado pelas grandes cidades nos mais diversos países (aumento da densidade demográfica, precariedade dos serviços urbanos de transportes, energia, água, esgoto, resíduos sólidos, baixa capacidade de financiamento, vulnerabilidades ambientais, dentre outros), o BID buscou agir na região para equacionar esses problemas criando a ICES.

Assim, a partir do panorama descrito acima, identificou-se a necessidade de fortalecimento das capacidades institucional e operacional dos governos locais e a implementação de mecanismos para uma adequada gestão fiscal (BID, 2014).

Nesse contexto o BID cria a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) no ano de 2010. Consistindo em “[...] um programa de assistência técnica aos governos das cidades médias da ALC [América Latina e Caribe] que apresentam uma grande dinâmica de crescimento demográfico e econômico” (BID, 2014, p. 3), que atualmente é implementada em 77 cidades, sendo 6 brasileiras⁵. As cidades contempladas devem possuir população entre 100 mil e 2 milhões habitantes e preencher critérios socioeconômicos que a caracterizem como emergentes.

Segundo o BID (2014, p. 6), cidades emergentes “são áreas urbanas que são classificadas como médias, de acordo com a população total de cada país, e que, além disso, apresentam um crescimento populacional e econômico sustentado, em um ambiente de estabilidade social e governança”.

A escolha de cidades médias teve como motivo três questões: a primeira, que é possível essas cidades modificarem suas ações rumo a um desenvolvimento urbano ordenado; segundo, que mesmo diante de tendências de crescimento populacional e econômico, ainda se encontram num patamar que viabiliza a exploração de economias de escala, o controle dos custos de aglomeração e elevação da eficiência; em terceiro lugar, “essas cidades têm uma escala que facilita a eficácia das intervenções orientadas à sustentabilidade” (BID, 2014, p. 6).

Quanto ao conceito de cidade sustentável:

É aquela que oferece uma boa qualidade de vida aos seus cidadãos, minimiza seus impactos sobre a natureza, preserva seus ativos ambientais e físicos para gerações futuras e, por meio disso, promove sua competitividade. Ademais, ela conta com um governo local que tem capacidade fiscal e administrativa para cumprir com as suas funções urbanas com a participação ativa dos cidadãos. (BID, 2014, p. 4)

O conceito abrange os elementos da preservação ambiental e qualidade de vida inter e intrageracional, enfatizando a dimensão institucional do ponto de vista da necessidade de existência de uma gestão pública financeira e administrativamente saudável, como condição

⁵ No Brasil, aderem à ICES as cidades de Goiânia/GO (2011), João Pessoa/PB (2013), Florianópolis/SC (2014), Palmas/TO (2014), Vitória/ES (2014) e Três Lagoas/MS (2016).



para promoção de ambiente local sustentável. O conceito ainda é dotado de forte caráter integrador e multidisciplinar, partindo dos desdobramentos das três dimensões de sustentabilidade consideradas pelo BID: ambiental e mudança climática; urbana; fiscal e governança.

Na ICES há forte apelo à inclusão da participação cidadã na discussão e definição das políticas urbanas locais, elemento contemplado no esquema de planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentável tratado por Dalas-Clayton e Bass (2002).

A ICES estrutura a sua metodologia de trabalho em sete fases, contemplando duas etapas: na 1ª etapa contempla a preparação, análise e diagnóstico, priorização e plano de ação; na 2ª etapa ocorrem o Pré-investimento, o monitoramento e por fim o investimento (BID, 2014, p. 13). As fases, com as respectivas atividades e os resultados gerados são apresentados na Figura 2:



Figura 2 – Fases, etapas, atividades e resultados na ICES

Fonte: BID (2014, p. 13).

Ainda, é prevista a criação de uma “Rede de Cidades Sustentáveis”, que tem como objetivo o compartilhamento de informações, pontos de referência, práticas de gestão e experiências das cidades contempladas pela iniciativa (BID, 2014, p. 25). Também é válido destacar que a metodologia da ICES prevê a realização de parcerias com instituições acadêmicas, empresas privadas, bancos de desenvolvimento e organizações não governamentais⁶.

Na fase de análise e diagnóstico para identificação dos principais e mais emergentes problemas da cidade, o BID (2014, p. 39) deixa evidenciado que os indicadores a serem

⁶ No caso de João Pessoa/PB o desenvolvimento da metodologia teve como parceiro a Caixa Econômica Federal, Prefeitura Municipal e Baobá Práticas Sustentáveis na condição de agência executora.



colocados no plano de ações devem contemplar as três dimensões de sustentabilidade: ambiental, urbana e fiscal. As três dimensões agregam 23 (vinte e três) temas, conforme a Figura 3:

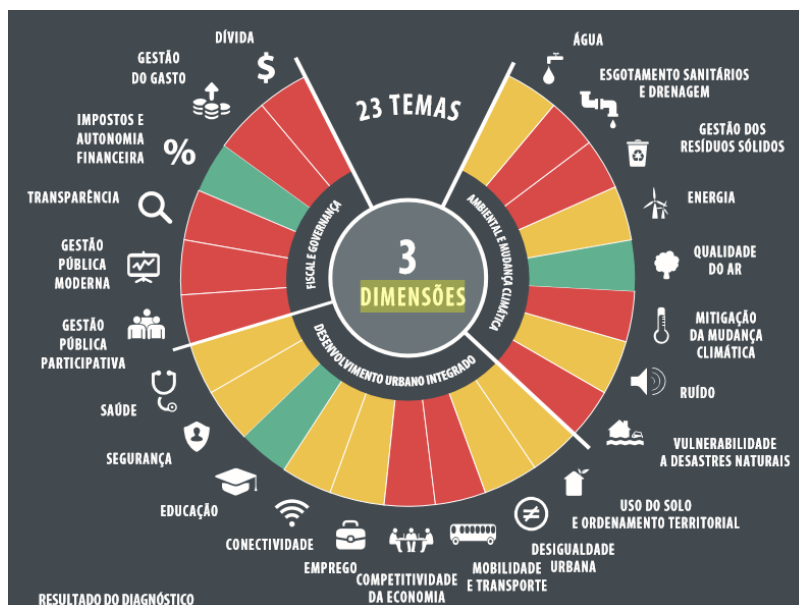


Figura 3 – Dimensões e temas da ICES

Fonte: BID (2014, p. 16).

Alguns desses temas contemplam elementos e indicadores previstos nos ODS, evidenciando um grau de correlação conceitual, no entanto, o presente trabalho não tratará de fazer um cotejamento analítico dos indicadores de cada iniciativa para comparar as semelhanças ou completudes, mas apenas expor a relação entre os temas e os objetivos, o que já possibilita identificar a relação entre os elementos conceituais, metodológicos e da dimensão institucional.

Por meio dos elementos apontados acima, pode-se deduzir que o conceito de cidades sustentáveis adotado pela ICES tem como pressupostos o planejamento urbano e sua gestão, incluindo como diretriz central a sustentabilidade ambiental nas três dimensões abordadas pelos ODS (ambiental, econômica e social), acrescentando uma abordagem institucional explicitamente, incorporando indicadores para uma boa governança da cidade e do meio ambiente (Culperstein, 2016, p. 149-150).

3 Metodologia.

A presente pesquisa tem uma abordagem qualitativa e de caráter exploratório, já que não se encontrou na literatura nenhum trabalho que aborde a relação entre os ODS e a ICES.

Foi feita uma revisão da literatura sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, a partir da pesquisa bibliográfica, especificadamente de trabalhos sobre os ODS e consulta a fontes secundárias, no caso, a Agenda 2030 elaborada e disponibilizada pela ONU em seu site na internet. Também foi buscado acesso ao Guia Metodológico, versão 2014, publicado pelo BID e disponibilizado em seu site na internet, que trata da ICES.

A partir da análise das fontes secundárias e da revisão da literatura se empreendeu verificar a existência de convergência conceitual sobre desenvolvimento sustentável entre a



ICES e os ODS, e ainda, identificando os aspectos metodológicos para a implementação das ações e quais os elementos que formam a dimensão institucional.

4 Análise dos Resultados.

A partir da literatura, da análise da Agenda 2030 e do Guia Metodológico da ICES, observou-se que o conceito de desenvolvimento sustentável adotado é o clássico, ou seja, de que a humanidade só conseguirá sobreviver com o mínimo de condição se diminuir o desgaste ambiental para preservar essa geração e garantir recursos naturais para o sustento da geração futura. Assim, evidencia-se que existe uma relação conceitual entre os ODS e a ICES para promover o desenvolvimento sustentável, observando a conexão entre as dimensões contempladas. As dimensões que cada iniciativa contempla está sintetizada no Quadro 1:

ODS	DIMENSÕES			
	Ambiental	Econômica	Social	Institucional
ICES	Ambiental	Desenvolvimento urbano		Fiscal e Governança

Quadro 1 – Relação entre as dimensões dos ODSs e da ICES

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Identificamos que apenas a dimensão ambiental está definida de forma explícita em ambas, por meio de indicadores que ora se complementam e ora são idênticos nas suas metas, porém, enquanto a dimensão urbana da ICES abrange alguns elementos das dimensões econômica e social dos ODS (ex.: gestão de resíduos sólidos, das águas, saneamento), a dimensão institucional dos ODS está implícita na Agenda 2030, não abrangendo especificadamente os temas da dimensão fiscal e de governança da ICES (transparência, controle dos gastos e dívida).

A dimensão do desenvolvimento urbano da ICES abrange as dimensões econômica e social abordadas explicitamente nos ODS, na medida em que considera os aspectos físicos, econômicos e sociais do desenvolvimento urbano, ou seja, contempla um conjunto de ações que impactam na mobilidade urbana, na infraestrutura de transportes, na habitação, no uso do solo, na competitividade econômica, no emprego e na conectividade por meio da internet e telefonia.

De certa maneira, os conceitos incorporam de forma quase sincrônica temas que perpassam pelas dimensões ambiental, social e econômica de DS, preconizando a integração (total ou parcial) de algumas ações para o atingimento das metas. No entanto, não basta apenas uma conexão conceitual para se alcançar um estágio de DS, é preciso garantir condições de integralidade das ações para a promoção da sustentabilidade, de forma a potencializar maior êxito do que os ODMs, sem perder de vista que alguns fatores influenciam o sucesso de ações desta natureza, como as peculiaridades nacionais, regionais e locais, os arranjos institucionais/administrativos, os valores culturais existentes, a estabilidade política, a segurança e a paz.

As concepções de DS tanto pela ICES quanto pelos ODS podem ser consideradas, à luz da literatura apresentada, como multidimensionais e interdisciplinares, envolvendo um



conjunto de temas que requerem ações estratégicas de integração e cooperação, o que pode encontrar obstáculos na questão da escala.

Importante pontuar que os ODS e a ICES são estratégias concebidas para diferentes escalas de territorialidade e governança, formatadas por instituições de natureza distinta, onde a primeira adotou uma sistemática de adesão facultativa, cujo eixo institucional não foi explicitado de forma clara - o que de certa forma evidencia o respeito à soberania das nações; quanto a segunda, o seu processo foi mais direcionado para os aspectos do planejamento e da gestão estratégica nas cidades, conciliando a imprescindibilidade de sua finalidade de dotar os entes municipais de condições para autossuficiência fiscal, o que revela a coerência com a missão do BID, que é financiar e fomentar uma governança sustentável, resultando num desenho metodológico sistematizado e explícito.

O foco de ação dos ODS aponta na direção de resolver problemas ambientais em escala global, o que demanda a adesão dos países, com diferentes problemas, organização político-administrativa e acentuadas diferenças culturais. Os ODS demandam uma conjugação de esforços de organismos internacionais, entidades não governamentais e lideranças regionais, e o seu o êxito fica condicionado a um conjunto de fatores, dentre os quais os principais são a necessidade de altos investimentos dos países desenvolvidos, a transferência de tecnologia e a cooperação com os países em desenvolvimento para criação das capacidades institucionais.

Em relação a ICES o foco é na gestão local e nos *stakeholders* que vivem nas cidades, que participam do processo de identificação dos problemas das prioridades, bem como, discutem e elaboram um plano de intervenções que prevê ações pontuais, com indicadores para monitoramento e avaliação dos resultados, o que requer a mobilização de vários interessados (governo, empresas, universidade, organizações não governamentais e sociedade) numa escala reduzida e menos complexa de gerir.

Os ODS se constituem como uma iniciativa que demanda ampla cooperação internacional e nacional, de forma voluntária, não havendo previsão de aporte financeiro para implementação de ações para melhoria dos indicadores, o que o torna dependente da boa vontade dos países desenvolvidos e de grandes empresas multinacionais.

Já a ICES é uma iniciativa que tem como objetivo oferecer apoio financeiro e suporte técnico aos governos locais que tenham disponibilidade e potencial para desenvolver um conjunto de ações que vão impactar diretamente na qualidade de vida de seus cidadãos, focando no desenvolvimento das capacidades institucionais para implementar planejamento estratégico, participativo e inclusivo, com priorização na transparência e no controle social.

A relação conceitual, metodológica e institucional entre ODS e ICES está representada no Quadro 2:

	ODS	ICES
Elementos conceituais	Contempla as três dimensões (econômica, social e ambiental)	Contempla as dimensões ambiental, social e econômica, mas também a institucional



Aspectos metodológicos	Não há definição em respeito a soberania das nações	Estão detalhados num guia
Dimensão institucional	É mencionada de forma implícita	É expressamente apresentada através de indicadores

Quadro 2 – Relação conceitual, metodológica e institucional entre ODS e ICES

Fonte: Elaboração própria dos autores.

A da dimensão institucional implícita dos ODS não alcança temas da dimensão fiscal e governança da ICES. Quanto a questão da transparência, esse tema na ICES trata de aferir o índice do município na transparência, caso exista, ou conforme o índice da percepção da Corrupção da Transparência Internacional (TI) e de verificar o índice de contas que são auditadas, pelo próprio órgão e por terceiros, questão não tratada nos ODS.

As possíveis relações entre a dimensão institucional da ICES (fiscal e governança) e a institucional dos ODS estão demonstrados no Quadro 3:

ICES - Temas	ODS - Objetivos
GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável
GESTÃO PÚBLICA MODERNA	11.3 até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países (Meta) 6.b apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. (Meta)
TRANSPARÊNCIA	
IMPOSTOS E AUTONOMIA FINANCEIRA	17.1 fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas (Meta)
GESTÃO DO GASTO	17.4 ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a sustentabilidade da dívida de longo prazo, por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento (Meta).
DÍVIDA	

Quadro 3 - Relações dos temas da ICES com os ODS

Fonte: Elaboração própria dos autores.

De acordo com a análise da Agenda 2030 dos ODS e do Guia Metodológico da ICES, pode-se constatar que existe nas duas estratégias uma correlação conceitual que abrange as



dimensões social, ambiental e econômica de DS; é explícita a existência de uma metodologia na ICES, que demonstra passo a passo como construir um plano de ações e de que forma implementá-lo, tendo a cidade o apoio financeiro e técnico do BID, enquanto na Agenda 2030 não há uma metodologia sistematizada, necessitando de uma adesão voluntária de cada *stakeholder*, que não têm auxílio financeiro da ONU; as duas iniciativas destacam a dimensão institucional para consecução de suas metas, mas a entendemos que a ICES dá mais ênfase, o que demonstra sua maior aderência a questão local e a coerência com sua missão, enquanto a Agenda 2030 não apresenta uma abordagem mais clara sobre como desenvolver as capacidades institucionais para implementação de ações para o desenvolvimento sustentável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Vimos que o conceito de desenvolvimento sustentável não é consenso na literatura, porém, a definição clássica contida no Relatório Brutland é aceita por boa parte dos autores, que entende desenvolvimento sustentável como um nível de crescimento econômico que possibilite o desenvolvimento da capacidade de resiliência do meio ambiente e proporcione a melhora na qualidade das pessoas. No aspecto conceitual, tanto a ICES como os ODS adotam um conjunto de metas que contemplam ações nas três dimensões (ambiental, social e econômica), sendo que a ICES adota explicitamente temas de boa governança.

Enquanto a ICES tem uma metodologia bem definida e explícita, os ODS não especificam como uma nação ou município pode utilizar os seus objetivos e operacionalizar seus indicadores para traçar um planejamento pautado no desenvolvimento sustentável, com ações contemplando as três dimensões. Quanto ao aspecto institucional, a ICES destaca temas relevantes para governança, diferentemente dos ODS. Esse fato, segundo entendemos, é devido O BID ser um agente financiador, e como tal oferece o crédito e o suporte ao tomador para que este tenha condições futuras de honrar com o compromisso assumido.

Além do mais, enquanto a ICES conta com fonte de recursos para financiar os projetos, os ODS não preveem um fundo para o desenvolvimento sustentável, o que pode ter ocasionado o fraco resultado em países da África e de alguns do oriente médio quando dos ODMs, já que os entes governamentais em regiões menos desenvolvidas não dispõem de recursos financeiros próprios nem pessoal qualificado suficientes para conseguir implementar todo o conjunto de ações para melhorar os indicadores social, ambiental e econômico, conforme preconizado na Agenda 2030.

A existência de fonte de recursos é um aspecto de grande importância para ações em escala global, pois é um estímulo para que os agentes públicos manifestem interesse, apresentem projetos e assumam um compromisso perante a sociedade e o organismo internacional fomentador, porém, essencial é a vontade política.

Uma reflexão que cabe é quanto aos critérios de elegibilidade criados pela ICES, sendo objeto da iniciativa apenas as cidades médias, àquelas com população entre 100 mil e 2 milhões de habitantes, consideradas as que tivessem crescimento populacional acima da média nacional, apresentassem crescimento sustentado do PIB e possibilitassem a parceria com o BID, a partir da qualidade da gestão institucional e da governabilidade.



No Brasil, segundo o IBGE⁷, existem 309 cidades com mais de cem mil habitantes, enquanto 323 cidades têm população entre 50 e 100 mil habitantes, sendo que estas ficam muito dependentes dos esforços locais e do incentivo financeiro do governo federal para desenvolver suas capacidades institucionais com foco na elaboração de projetos voltados para o desenvolvimento sustentável.

Pensamos que uma estratégia interessante seria que os ODS fossem municipalizados, através do apoio de agências internacionais e bancos de fomento, com foco em indicadores da dimensão institucional, de forma a desenvolver uma cultura de planejamento estratégico para a sustentabilidade econômica, social e ambiental, o que provavelmente traria resultados mais positivos se comparados com a replicação da estratégia dos ODM.

Um programa voltado para municípios no Brasil com população entre 50 e 100 mil habitantes, ajudaria a disseminar ainda mais uma cultura para governança sustentável, incentivando a construção de planos de metas para o desenvolvimento sustentável, a partir do diagnóstico feito com base na metodologia do BID. Ainda, entendemos que pensar a ICES para municípios brasileiros pequenos, com população entre 20 a 50 mil habitantes, reunidos através de consórcios públicos, poderia ser uma saída viável para ampliar o escopo de atuação do BID e ao mesmo tempo expandir uma cultura de gestão pública para sustentabilidade.

A presente pesquisa conseguiu atingir seus objetivos, conseguindo analisar se e de que forma os aspectos conceitual, metodológico e institucional dos ODS e da ICES se correlacionavam. O trabalho tem suas limitações metodológicas por ser de cunho exploratório, necessitando de maior aprofundamento quanto a análise dos indicadores de cada estratégia para verificar o grau de complementariedade. Outra questão que ainda ficou sem uma resposta clara é quanto a dimensão institucional de cada estratégia, ou seja, de que forma a ICES poderia contribuir para a aplicação dos ODS em nível municipal e como seria viabilizada essa possibilidade em municípios de pequeno porte e se o financiamento de consórcios públicos seria uma opção viável.

As pesquisas futuras também podem se voltar a fazer estudos de casos sobre a implementação da ICES nas cidades brasileiras, fazendo comparações com município que adotaram uma gestão pautada nos ODS, resultando em estudos comparativos para verificar as potencialidades e obstáculos na execução de programas governamentais voltados para promoção da sustentabilidade no nível local.

REFERÊNCIAS

- Barbieri, J. C. (2016). *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos* (4ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Barbosa, G. S. (2008). *O desafio do desenvolvimento sustentável*. Revista Visões, n. 4, V. 1, p. 1-11.
- Bartelmus, P. (1999). *Sustainable Development: paradigm or paranoia?* Wuppertal Paper 93, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, Wuppertal.

⁷ FONTE: ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf. Acesso em: 5 jul. 2017.



Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2014). *Anexo 2: indicadores da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis*. Guia metodológico 2ª Edição. Recuperado em 8 maio, 2017, de <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/publicaciones-ciudades-sostenibles,18715.html>.

_____. (2015). *Resumen: actualización de la estrategia institucional 2016-2019: una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas*. Recuperado em 8 de junho, 2017, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39581613>.

Brasil. (2016). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Recuperado em 30 abril, 2017, de <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>.

Bursztyn, M. (1995). Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia. *Revista Sociedade e Estado*, v. X, nº 1. Recuperado em 5 março, 2017, de http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9588/1/ARTIGO_ArmadilhaProgresso.pdf.

Conceição, O. A. C. (2008). A dimensão institucional do processo de crescimento econômico: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 85-105. Recuperado em 10 julho, 2017, de <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a04v17n1.pdf>.

Couto, A. P., Matos, A. F. de M., Carvalho, P. G. de, Alves, M. do C. A. (2004, out.). Ciência, inovação e desenvolvimento sustentável: desafios e implicações estratégicas para a universidade. *II Seminário Internacional - Rede aAfa PPlanGIES*, Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal. Recuperado em 3 maio, 2017, de <https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/567/1/cinciainovaoedesenvo.pdf>.

Culpersteins, I. (2016). “Cidades sustentáveis” no plano do discurso e da ação: o Rio de Janeiro como estudo de caso. In B. T. Luciano (org.). *União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável*. (pp. 147-159). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado em 14 março, 2017, de https://www.researchgate.net/publication/301790231_Desenvolvimento_global_ea_ascensao_de_potencias_emergentes_a_politica_de_cooperacao_da_UE_entre_alojamento_e_mudanca.

Dalal-Clayton, B., BASS, S. (Orgs.) (2002). *Sustainable development strategies: a resource book*. The International Institute for Environment and Development, Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA.

Dassen, T. (2016). Cidades inteligentes - novos agentes de mudança?. In B. T. Luciano (org.). *União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável*. (pp. 133-146). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado em 14 março, 2017, de https://www.researchgate.net/publication/301790231_Desenvolvimento_global_ea_ascensao_de_potencias_emergentes_a_politica_de_cooperacao_da_UE_entre_alojamento_e_mudanca.

Grunkemeyer, W., Moss, M. (2004). *Key concepts in sustainable development*. Regional Research Institute, West Virginia University. Retrieved May 17, 2017, from <http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Grunkemeyer-Moss/sustainable.htm#glossary>.



Harris, J. M. (2000, jun.). *Basic Principles of Sustainable Development* [Working Paper 00-04]. Global Development and Environment Institute, Tufts University. Retrieved March 17, 2017, from http://ase.tufts.edu/gdae/publications/working_papers/Sustainable%20Development.pdf.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2015). *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2015*. [Estudos e Pesquisas]. Rio de Janeiro: IBGE.

Olsson, J. A., Hilding-Rydevik, T., Aalbu, H., Bradley, K. (2004). *Indicators for Sustainable Development* [Paper for discussion]. European Regional Network on Sustainable Development, Cardiff, 23-24 March. Retrieved June 14, 2017, from <http://www.ocs.polito.it/alpcityruo/en/dwd/indicatori/4.doc>.

Ospina, G. L. (2000). Education for sustainable development: a local and international challenge. In *Prospects* 30(1): 31-40, March. Retrieved April 3, 2017, from http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Publications/Prospects/ProspectsOpenFiles/pr113ofe1.pdf.

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. (2011). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza – síntese para tomadores de decisão*. Recuperado em 14 abril, 2017, de https://www.unep.org/greeneconomy/sites/unep.org/greeneconomy/files/publications/ger/GER_synthesis_pt.pdf.

Sachs, J. D. (2012). From Millenium Development Goals to sustainable development goals. *The Lancet*, v. 379, Issue 9832, 2206 -2211. Recuperado em 17 abril, 2017, de <http://www.thelancet.com/action/showFullTextImages?pii=S0140-6736%2812%2960685-0>.

Santana, J. V. (2012). Desenho ideológico do BID: modelo de gestão no Promaben em Belém, Pará. *Revista Katálisis* [online], 15(1), 21-31. Recuperado em 7 maio, 2017, de <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802012000100002>.

Scottish Executive Social Research. (2006). *Sustainable development: a review of international literature*. The Centre for Sustainable Development, University of Westminster and the Law School, University of Strathclyde. Retrieved April 30, 2017, from <http://www.gov.scot/Resource/Doc/123822/0029776.pdf>.

Severo, E. A., Guimarães, J. C. F. de. (2014). Desenvolvimento sustentável: premissas, realidade e novas perspectivas. *Anais do XVI Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente*, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado em 3 abril, 2017, de <http://www.engema.org.br/16/anais-xvi-engema/>.

Waller-Hunter, J., Jones, T. (2002). *Globalisationans Sustainable Development*. *International Review for Environmental Strategies*, vol. 3, n. 1, pp. 53-62.