

PLANEJAMENTO METROPOLITANO E GOVERNANÇA NO BRASIL: COMO O USO DE DADOS DOS ODS PODE AJUDAR COM MELHORES RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CID BLANCO JR, ARQUITETO E URBANISTA, CONSULTOR INTERNACIONAL DA CASA
FLUMINENSE

setembro de 2017

INTRODUÇÃO

No Brasil, as grandes áreas urbanas são caracterizadas não por cidades individuais, mas sim por regiões metropolitanas, muitas vezes agrupando milhões de cidadãos nas fronteiras de múltiplos governos municipais. Atualmente, o Brasil tem cerca de 90 regiões metropolitanas, totalizando quase 100 milhões de habitantes, distribuídos em mais de 1.300 municípios. No entanto, as **políticas metropolitanas** no **Brasil** ficaram fora da agenda por um tempo, especialmente nas últimas duas décadas. A aprovação da nova Constituição em 1988 empoderou consideravelmente as autoridades públicas locais, reduziu o papel da gestão e da colaboração entre federações e limitou a coordenação de territórios geográficos além das fronteiras de uma única cidade. Com o passar dos anos, mesmo que não fosse o centro da política urbana, algumas experiências de gestão metropolitana, com planejamento participativo, levaram a um aumento da identidade metropolitana entre seus cidadãos.

No início de 2015, o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089) foi aprovado, finalmente exigindo um planejamento metropolitano integrado. A legislação determina responsabilidades compartilhadas entre cidades e estados sob um mecanismo coordenado, incluindo a participação da sociedade civil na esfera deliberativa. Também exige que cada uma das regiões metropolitanas desenvolva um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) até janeiro de 2018. Até o momento, nenhuma das regiões metropolitanas brasileiras terminou esse processo.

Múltiplos marcos globais atuais, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Nova Agenda Urbana, enfatizam a importância de integrar e adotar esses padrões internacionais no desenvolvimento do planejamento metropolitano. Nesse contexto, nos últimos 18 meses, a Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável (SDSN), em parceria com a GIZ - Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável – e a Casa Fluminense, associação da sociedade civil do Rio de Janeiro, participaram de uma iniciativa para entender melhor os desafios e as oportunidades para a implementação e monitoramento dos ODS nas regiões metropolitanas do Brasil. O resultado dessa cooperação é o **Observatório Metropolitano ODS**, também conhecido como **METRODS**, uma iniciativa dedicada ao desenvolvimento metropolitano no Brasil.

PROBLEMA

Após o processo de impeachment da Presidente, em agosto de 2016, as questões em torno da **Agenda 2030** no Brasil foram interrompidas, incluindo a interação entre o governo nacional e a

sociedade civil. Como resultado, o Brasil ainda não estabeleceu um **quadro nacional oficial de indicadores para os ODS** ou **metas nacionais a serem perseguidas até 2030**, mesmo que uma **comissão oficial do governo** tenha sido criada para monitorar o tema, com a participação de diferentes setores, incluindo a civil sociedade. Devido à crise econômica e política do país, há ainda rumores de que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não possui os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento do **próximo Censo Nacional**, que na verdade, **pode nem mesmo ser realizado**.

Com base nisso, a sociedade civil tem procurado preencher as lacunas usando indicadores locais e específicos para rastrear o progresso em diferentes escalas. Um dos resultados desse esforço é o **"Relatório Luz da Agenda de Desenvolvimento Sustentável"**, que foi apresentado durante o Fórum Político de Alto Nível da ONU em julho de 2017 (HLPF). O Grupo de Trabalho da Sociedade Civil Brasileira para a Agenda 2030 preparou este relatório para os ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17, em oposição ao **Relatório Nacional Voluntário (VNR)** do governo brasileiro. O documento elaborado pelo governo, apresentado em Nova York, foi produzido sem participação e apenas focado em números positivos, apresentando um quadro muito diferente da atual situação social e econômica do país.

Recentemente, foi anunciado que o governo brasileiro não se inscreveu para apresentar um VNR no HLPF 2018, reforçando a percepção de que, nos próximos anos, será dada menor atenção à Agenda 2030 pelo governo nacional e que iniciativas alternativas serão indispensáveis para garantir a realização das metas dos ODS.

Esses fatos acontecem exatamente no momento em que as **regiões metropolitanas** precisam de dados precisos para cumprir o prazo para a elaboração dos **Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado** e o Congresso Nacional está discutindo a **incorporação da Agenda 2030** nos **processos de planejamento orçamentário** das diferentes esferas de governos.

As regiões metropolitanas concentram mais de 50% da população brasileira e enfrentam desafios únicos em setores como habitação, mobilidade urbana, saúde, saneamento básico e segurança pública, entre outros. Elas são criadas por leis propostas pelos Governadores, na maioria das vezes destinadas a consolidar apoio político ou acesso a fundos nacionais. A cidade principal geralmente atrai mais recursos e investimentos do que os municípios periféricos devido à sua capacidade técnica e ao poder político estratégico, mesmo que os outros tenham mais necessidades.

A falta de capacidade técnica de planejamento das equipes das prefeituras nas áreas periféricas da metrópole reduz as chances de acesso aos fundos nacionais e estaduais e a outras possibilidades de investimento. As desigualdades internas entre as cidades que compõem as regiões metropolitanas são enormes e a ausência total de planejamento integrado nas últimas décadas tornou isso ainda pior. A produção de dados que podem ajudar esses processos geralmente é concentrada nas mãos do governo estadual e às vezes nem mesmo as capitais têm departamentos responsáveis pela coleta ou produção de dados.

SOLUÇÕES

Um **Caderno de Experiências** (disponível em português e inglês) foi desenvolvido no âmbito da parceria SDSN/GIZ para fornecer insumos valiosos sobre as iniciativas brasileiras em curso sobre a

realidade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em regiões metropolitanas e orientar os atores locais interessados na adoção da **Agenda2030**.

Durante a sessão de avaliação da parceria SDSN/GIZ em abril passado, quando o primeiro rascunho do Caderno de Experiências foi apresentado, um grupo de atores de diferentes setores que trabalham com a Agenda 2030 - cujas práticas são descritas no Livro - identificaram a necessidade de uma melhor compreensão e de um monitoramento mais robusto da realidade dos ODS nas regiões metropolitanas no Brasil. O resultado desta reunião foi o compromisso desses atores a trabalharem juntos na criação de observatórios em regiões metropolitanas¹, como uma iniciativa da sociedade civil para a realidade brasileira sobre as questões da Agenda 2030 e das regiões metropolitanas.

O **Observatório Metropolitano ODS** está sendo organizado em resposta a isso e procura ajudar especialmente as cidades periféricas das regiões metropolitanas a melhorar sua capacidade de planejamento por meio do uso de dados locais orientados aos ODS, reduzindo as desigualdades e ajudando o Brasil a atingir os objetivos da Agenda 2030. As atividades de capacitação para a sociedade civil e os servidores públicos, no que se refere ao planejamento orçamentário e monitoramento e avaliação de políticas públicas, fazem parte dos resultados do METRODS para mudar esse quadro de desigualdades e melhorar a vida da população.

Ele é uma **rede de instituições e organizações** da sociedade civil, dos setores público e privado e da academia, com o objetivo geral de identificar, disseminar e monitorar indicadores relacionados ao ODS 11 nas principais regiões metropolitanas do Brasil.

O **METRODS** não se preocupa apenas com o desenvolvimento de um sistema de dados para apoiar o monitoramento das metas dos ODS no Brasil. Ele está focado na conversão de **dados em ação**, por meio da criação de uma rede de dados que apoiará os processos participativos de tomada de decisão, a fim de obter melhores resultados na consecução das metas dos ODS, de acordo com os planos metropolitanos. A rede também ajudará no processo de monitoramento brasileiro do ODS 11 pela sociedade civil, capacitando e qualificando seus representantes nos fóruns oficiais de discussão sobre a implementação da Agenda 2030.

COMO FOI FEITO

O METRODS emprega uma **abordagem fortemente participativa**, tanto no processo de desenho institucional quanto no desenvolvimento de indicadores e atividades de tomada de decisão sobre dados. A iniciativa METRODS é uma **coalizão de instituições**, com diferentes áreas de especialização, que fundem seus conhecimentos e colaboram para abordar as realidades multidimensionais do desenvolvimento sustentável nas regiões metropolitanas. Com base nas atuais estruturas brasileiras em relação à governança metropolitana, o METRODS é considerado como uma **solução** que integra **esforços técnicos e institucionais** que preenchem a lacuna entre o quadro legal brasileiro e a ausência, nas décadas passadas, de planejamento e monitoramento de desenvolvimento sustentável em regiões metropolitanas.

¹ O observatório proposto tem foco inicial no ODS 11.

A organização e estrutura inicial da rede METRODS baseou-se no grupo de instituições que integraram o Caderno de Experiência da parceria SDSN/GIZ. O trabalho dessas instituições está diretamente relacionado à implementação da Agenda 2030 no Brasil.

- *Processo de Estruturação.* Para estabelecer uma visão e um mandato para o METRODS, reuniões individuais em São Paulo e Belo Horizonte foram realizadas em maio de 2017 com os participantes iniciais da rede e outros atores, indicados pela coordenação METRODS ou seus participantes, incluindo: Programa Cidades Sustentáveis, Agenda Pública, Fundação SEADE, Datapedia, Cities Alliance, Frente Nacional de Prefeitos, Instituto Democracia e Sustentabilidade, Agência Metropolitana de Belo Horizonte e Nossa BH, entre outros. Durante essas reuniões, um rascunho do conceito foi apresentado e os parceiros compartilharam suas diferentes experiências e capacidades, indicando seus insumos nas atividades do observatório.
- *Preparação de nota conceitual e apresentação pública.* Em seguida, foi desenvolvida e compartilhada com a rede de participantes da reunião uma nota conceitual que descreve a **missão, objetivos específicos, estrutura de governança e Carta de Compromisso** (Anexo) do METRODS. Uma vez aprovada por todos, uma apresentação foi elaborada para a primeira apresentação da iniciativa no Congresso Nacional para uma Audiência Pública sobre os ODS.
- *Engajando lideranças dos governos locais.* O objetivo principal do METRODS é fornecer **apoio técnico aos governos locais e estaduais** para o desenvolvimento de planos de ação que visem alcançar os ODS. Para garantir a participação efetiva de prefeitos e governadores, uma segunda rodada de encontros com associações de prefeitos e departamentos governamentais foi realizada em Brasília em junho de 2017.
- *Captação de recursos.* Uma proposta de captação de recursos foi elaborada para ser compartilhada com os participantes da rede para garantir **recursos para estruturar** a iniciativa e **implementar** projetos-piloto de observatórios. A estratégia é compartilhar o montante total em cotas para cada uma das fases de construção do METRODS - indicadores, estrutura de governança e projetos-piloto, de modo que qualquer parceiro do projeto possa internalizar parte dos custos em seus próprios projetos, ou mesmo garantir pequenas contribuições que mantenham o projeto em andamento.
- *Elaboração de Indicadores Locais para os ODS.* As principais atividades do METRODS foram definidas durante uma reunião da rede e um primeiro rascunho do conjunto de indicadores locais para o ODS 11, elaborado pela coordenação, está em discussão. Este projeto considerou indicadores sugeridos pelo PNUD para o Brasil, indicadores de projetos de parceiros e outros propostos pela coordenação do projeto. Devido às possíveis reduções do governo nacional nas atividades de censo e pesquisa, essas primeiras discussões sobre indicadores consideraram **os governos locais e estaduais como a principal fonte de dados**. A rede também observou que dados para indicadores nacionais importantes, como déficit habitacional e população que vive em favelas, podem não ser atualizados futuramente. Assim, em vez de se concentrar nos dados de diagnóstico e resultados, a primeira discussão sobre os indicadores foi focada em **indicadores de processo** para avaliar as ações locais que podem influenciar e ajudar diretamente na consecução dos objetivos do ODS 11. A rede propôs que o METRODS monitore nas regiões metropolitanas a existência e eficácia de planos, políticas, equipamentos e conselhos participativos locais relacionados à habitação, gerenciamento de riscos, acessibilidade, espaços públicos, áreas verdes e resiliência, abrangendo a maioria das principais metas do ODS 11. Este projeto preliminar de indicadores será então utilizado para preparar projetos-

piloto que implementarão observatórios nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

FORTALEZAS, FRAQUEZAS E LIÇÕES

A alta dependência dos dados nacionais oficiais pode comprometer os resultados

Embora algumas linhas de base importantes utilizem os dados nacionais oficiais disponíveis (por exemplo, moradores de favelas), se esses dados continuarão a ser coletados pelas autoridades nacionais e, portanto, se eles poderão ser usados para monitorar indicadores para o longo prazo, é incerto. A rede METRODS procurou as autoridades nacionais para resolver esta questão, mas nenhuma discussão oficial avançou ainda. Entretanto, o METRODS está desenvolvendo soluções de dados locais, porém, devido a limitações, nem todas as metas do ODS 11 talvez possam ser incluídas no conjunto final de indicadores.

As atividades de capacitação para servidores públicos devem ser consideradas no plano de implementação

A coleta de dados não é uma tarefa simples para os governos locais e estaduais, e alguns talvez nunca tenham feito isso antes. A ausência total de dados locais e de uma equipe capaz pode **atrasar o monitoramento de ODS locais**. Serão preparadas diretrizes para o desenvolvimento local de dados e todas as equipes do observatório das regiões metropolitanas serão treinadas antes do início das atividades, para que possam apoiar os governos no processo de coleta de dados. Parcerias com universidades locais serão estabelecidas para reduzir os custos de treinamento. No entanto, os recursos financeiros devem ser garantidos para a capacitação, mesmo em tempos de falta de recursos, para que os funcionários públicos concursados possam ser treinados e orientados continuamente para fornecer dados precisos.

Uso de dados locais como principal fonte de informação sem comprometer os resultados

Uma vez que se estabeleceu que os **dados locais são uma das principais fontes de informação** para o monitoramento do ODS 11 no METRODS, está sendo desenvolvida uma análise cuidadosa de possíveis indicadores, considerando: (i) tipo de informação, considerando fonte, disponibilidade e periodicidade; (ii) relevância para as metas; (iii) grau de dificuldade para a coleta de dados; (iv) alternativas para dados nacionais oficiais que podem não estar disponíveis ou atualizados durante o processo de monitoramento. Este processo de revisão permitirá à rede definir um conjunto de indicadores, estabelecendo um número mínimo de indicadores comuns para todas as regiões metropolitanas. Ele destina-se a estabelecer um alto padrão para a medição compartilhada e a comparação cruzada entre diferentes regiões. Conforme explicado acima, soluções de dados locais, como alternativa para dados nacionais oficiais, estão sendo consideradas nesta seleção. Isso inclui dados produzidos pela sociedade civil, garantindo um maior alcance de cobertura para as metas do ODS 11.

Uma estrutura de gestão coletiva baseada em múltiplos atores

O METRODS é uma **rede de organizações** (Anexo) com diferentes contextos envolvidos com a Agenda 2030. Representa os pensamentos de um grupo de organizações comprometidas com o desenvolvimento sustentável de diferentes maneiras. Este compromisso garante uma abordagem

mais ampla das discussões e dá ao Observatório mais reconhecimento, respeito e portas abertas. Não representa qualquer posição política, permitindo a interação entre organizações e entidades governamentais com diferentes pontos de vista, garantindo melhores resultados em suas discussões.

PRÓXIMAS ETAPAS E ORIENTAÇÃO PARA A AÇÃO FUTURA

Definir o conjunto de indicadores e encontrar recursos para a implementação de projetos-piloto de observatórios são os próximos passos do METRODS. A formação de grupos locais para estabelecer o núcleo dos observatórios metropolitanos está sendo encorajada, de modo que a captação de recursos já pode ser feita por eles.

Infelizmente, nossas metodologias ainda não estão disponíveis on-line, mas, assim que novas contribuições chegarem, será criado um site e o trabalho desenvolvido até agora estará disponível para todos. Enquanto isso, continuaremos a procurar novos parceiros e oportunidades para discutir e promover o METRODS, juntamente com o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil Brasileira para a Agenda 2030.

ANEXO

Carta Compromisso METRODS

Os integrantes do Conselho Executivo do METRODS reafirmam seu compromisso e papel junto à implementação da Agenda 2030 no Brasil e assumem o compromisso junto à rede METRODS de:

- Colaborar com o monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito do METRODS, aportando metodologias e insumos que permitam uma melhor análise dos indicadores propostos, respeitando o trabalho desenvolvido por cada integrante e contribuindo conjuntamente para a obtenção dos objetivos do Projeto;
- Contribuir com as ações de captação de recursos e mobilização de novos parceiros, de maneira isolada ou coletivamente, visando à manutenção do trabalho da Secretaria Executiva e a estruturação de novos observatórios;
- Compartilhar metodologias, publicações e produtos que possam colaborar com o processo de trabalho dos observatórios;
- Proteger a integridade do Projeto não utilizando o resultado dos trabalhos para fins comerciais;
- Estimular o intercâmbio de experiências e a integração entre os participantes da Rede, bem como entre os componentes dos observatórios instalados nas diferentes regiões metropolitanas do país;
- Colaborar no processo de divulgação dos resultados do METRODS por meio de seus canais e redes de comunicação, bem como dos trabalhos desenvolvidos pelos componentes do Conselho Executivo.

Linha do tempo METRODS



Jornada de Cocriação METRODS



Organizações envolvidas

