

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS (PCS) E A AGENDA 2030 LOCAL: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1 INTRODUÇÃO

A agenda 2030, aprovada em 2015 na Assembleia Geral da ONU, consiste no compromisso contemporâneo para a promoção de um modelo de desenvolvimento que integre sociedade e planeta a partir de 17 objetivos e 169 metas distribuídas nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, econômica e ambiental (ONU, 2015). Como signatário, o Brasil compromete-se a alcançar os 17 ODS, exigindo implementação de um conjunto de estratégias de gestão e políticas públicas.

Em razão de 55% da população global viver em áreas urbanas (ONU-Habitat, 2022), e no Brasil 87,4% da população (177,5 milhões) residir em cidades (IBGE, 2022), o crescimento urbano amplia os desafios de equilíbrio espacial, social e ambiental (KNISS et al., 2019), reforçando o papel da governança entre empasses globais e as ações locais (MENÊZES; MARTINS, 2021). Mesmo com o reconhecimento da pauta, na prática, as lacunas na obtenção de dados sobre as realidades locais (JANNUZZI, 2012) e a implementação de políticas ambientais constitui-se um desafio, sobretudo aos municípios brasileiros (FERNANDES et al., 2012). Embora as políticas ambientais tenham avançado desde os anos 1980, a efetividade do compromisso constitucional ainda é frágil (PADILHA; POMPEU, 2019).

Destaca-se que a necessidade de pesquisas empíricas sobre a questão ambiental permanece latente, considerando problemas emergentes cada vez mais complexos (NILES; LUBELL, 2012), que exigem políticas públicas embasadas por muitas evidências (JANNUZZI, 2024), com sistemas de indicadores para a tomada de decisão (FERNANDES et al., 2012).

Dessa forma, o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) surge para fornecer ferramentas que auxiliam o município a implementar os ODS, monitorar avanços, definir metas e avaliar o desempenho. A supervisão dessas ações é crucial para seu impacto, portanto o PCS elabora o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC-BR), alinhando-se as ideais da ONU, que ao criar os ODS, propôs um modelo de políticas públicas baseado em dados, incluso um sistema de indicadores para monitoramento (PADILHA; POMPEU, 2019).

O presente estudo teve como objetivo analisar o panorama de atendimento da agenda 2030 nos municípios do Estado de São Paulo a partir do IDSC-BR, contribuindo para as políticas públicas informadas por evidências no que tange à sustentabilidade em nível local.

Nesse cenário, o presente trabalho possui relevantes contribuições teóricas e práticas. Quanto à geração de conhecimento, o artigo colabora no preenchimento de lacunas no campo das políticas públicas para a sustentabilidade, do aspecto do monitoramento e avaliação da Agenda 2030 nacional. Complementarmente, no âmbito gerencial, os resultados das análises sobre a realidade dos municípios paulistas, buscam subsidiar o aprimoramento dos processos decisórios e do desempenho das ações ambientais, contribuindo em especial com discussões correlatas ao *“ODS17-Parcerias e meios de implementação”*.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 AGENDA 2030 E CIDADES SUSTENTÁVEIS

A Agenda 2030 configura-se como a maior iniciativa planetária voltada a conciliar promoção dos direitos humanos, da proteção ambiental e do clima (MENÊZES; MARTINS, 2021). Por conseguinte, a sustentabilidade surge como meta a ser conquistada para garantir a preservação do meio ambiente, dos recursos produtivos e autorregulação do consumo, eliminando o crescimento com base em elevadas externalidades negativas (SICHE et al., 2007).

Uma cidade sustentável prevê o equilíbrio entre o desenvolvimento e proteção do ambiente, considerando equidade em rendimento, emprego, moradia, serviços básicos, infraestrutura social e mobilidade urbana (HIREMATH et al., 2013). Essa perspectiva se alinha ao ODS 11 “*Cidades e Comunidades Sustentáveis*” que visa tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, e sustentáveis, promovendo acesso à habitação, transporte, serviços básicos, e qualidade de vida (ONU, 2015).

Assim, emergem propostas nos níveis subnacionais com o objetivo de incentivar a sustentabilidade urbana e mensurar resultados de ações implementadas. Nesse sentido, o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) mobiliza governos locais e oferece ferramentas como indicadores, painéis de monitoramento e boas práticas para apoiar o planejamento urbano, contribuindo de forma concreta para a implementação da Agenda 2030 em nível municipal.

2.2 EVIDÊNCIAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE

Para que as soluções propostas possam atender adequadamente a complexa demanda pela sustentabilidade, é essencial a melhoria da tomada de decisão em todos os níveis governamentais. Dentre as necessidades para incrementar este desempenho, Fernandes et al. (2012) afirmam que, a atuação do Estado, na figura de suas instituições e nas diferentes esferas de governo, deve pautar-se em sistemas de informação, monitoramento e avaliação.

O objetivo desses sistemas é guiar a tomada de decisão, gerando um quadro que oriente os gestores quanto à continuidade, correções necessárias ou a suspensão de ações, possibilitando diagnósticos e avaliações com melhor respaldo técnico (JANNUZZI, 2012). Januzzi (2024, p. 229) defende que “as políticas públicas requerem muitas evidências para seu desenho, implementação e adaptação aos diferentes contextos em que operam”. Sob essa perspectiva, a própria agenda 2030 reconhece o papel do monitoramento e avaliação sistemática, evidenciado pelo ODS 17, especificamente nas metas 17.18 e 17.19 (ONU, 2015), evidenciando os indicadores como ferramentas fundamentais.

Segundo Jannuzzi (2012), indicador é uma medida, em geral, quantitativa, usada para mensurar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático, informando algo sobre a realidade e suas mudanças. No campo abordado pelo estudo, Guimarães e Feichas (2009) definem como indicador de sustentabilidade, o conjunto de sinais que facilitam a avaliação do progresso rumo ao desenvolvimento sustentável.

Importante salientar que não há possibilidade de se mensurar a sustentabilidade considerando apenas um indicador ou indicadores que se refiram a apenas uma dimensão deste complexo sistema, sendo que a operacionalização das análises da sustentabilidade pode ocorrer basicamente a partir de modelos que utilizem:

- i. sistemas de indicadores: seleção de um conjunto de indicadores já existentes e estruturados em diferentes dimensões que compõem uma visão de avaliação da sustentabilidade, como o sistema dashboard da Plataforma de acompanhamento ODS - IBGE; e os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) - IBGE, entre outros.
- ii. índices compostos sintéticos de sustentabilidade: medida única que mensura a sustentabilidade a partir do agrupamento de um conjunto diversificado de indicadores em vários aspectos. Exemplos: *Sustainable Development Report - SDG Index*; Índice de Performance Ambiental ou EPI (*Environmental Performance Index*); Pegada Ecológica ou EF (*Ecological Footprint*); Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC - BR), objeto do presente artigo.

O IDSC-BR foi desenvolvido com base na metodologia da SDSN (Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável da ONU) e avalia o progresso dos municípios brasileiros em relação aos ODS por meio de 100 indicadores, distribuídos metodologicamente entre

dimensão da sustentabilidade, atribuindo pontuações de 0 a 100 (sendo 100 o desempenho ótimo). A diferença para 100 revela o percentual necessário para alcançar a meta ideal. Os resultados são classificados em cinco faixas: "Muito alto" de 80 a 100, "Alto" de 60 a 79,99, "Médio" de 50 a 59,99, "Baixo" de 40 a 49,99 e "Muito baixo" de 0 a 39,99.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa possui natureza quantitativa com finalidade descritiva, visando identificar e analisar características de uma determinada situação ou fenômeno (COOPER; SCHINDLER, 2011), a saber, os resultados da agenda da sustentabilidade na população dos 645 municípios do estado de São Paulo.

Para atingir o objetivo proposto, os procedimentos metodológicos dividem-se em duas etapas, sendo a primeira uma pesquisa bibliográfica para delinear o arcabouço teórico relacionado com as cidades sustentáveis, a agenda 2030 e também os indicadores de sustentabilidade enquanto evidências para as políticas públicas. A segunda etapa consistiu na coleta de dados secundários do IDSC, para o último período disponível - 2025, de todos os municípios paulistas, conforme mensurado e disponibilizado pelo PCS.

Para viabilizar uma análise que contemplasse todas as dimensões da sustentabilidade, os ODS foram organizados em cinco categorias, denominadas 5Ps: pessoas, prosperidade, planeta, parceria e paz (UNSSC, 2018). A pesquisa utilizou essa categorização, detalhada no Quadro 1, para organizar a elaboração de elementos descritivos, como os gráficos, embasando as discussões propostas a partir do referencial teórico construído.

Quadro 1 - Modelo de categorização dos ODS por dimensão da sustentabilidade

| Dimensões da sustentabilidade | Categorias | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados |
|-------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pessoas | Social | ODS 1 - Erradicação da pobreza ODS 2 - Fome zero e agricultura sustentável ODS 3 - Saúde e bem-estar ODS 4 - Educação de qualidade ODS 5 - Igualdade de Gênero |
| Planeta | Ambiental | ODS 6 - Água potável e saneamento ODS 12 - Consumo e produção responsáveis ODS 13 - Ação contra a mudança global ODS 14 - Vida na água ODS 15 - Vida terrestre |
| Prosperidade | Econômico | ODS 7 - Energia limpa e acessível ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura ODS 10 - Redução das desigualdades ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis |
| Paz | Governança | ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes |
| Parcerias | | ODS 17 - Parcerias e meios de implementação |

Fonte: elaborado pelos autores a partir de UNSSC (2018).

Após a coleta, a análise consistiu no uso de estatística descritiva e mapeamento. A estatística descritiva destaca aspectos marcantes do comportamento dos dados por meio de medidas-resumo de tendência central e dispersão, além de identificar a forma de distribuição e a existência de valores atípicos (COOPER; SCHINDLER, 2011). Para a representação cartográfica, foram construídos mapas coropléticos utilizando o *software* QGIS.

4 ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Com o objetivo de analisar o estado de São Paulo, a Tabela 1 oferece uma visão geral do desempenho das cidades em relação ao IDSC agregado.

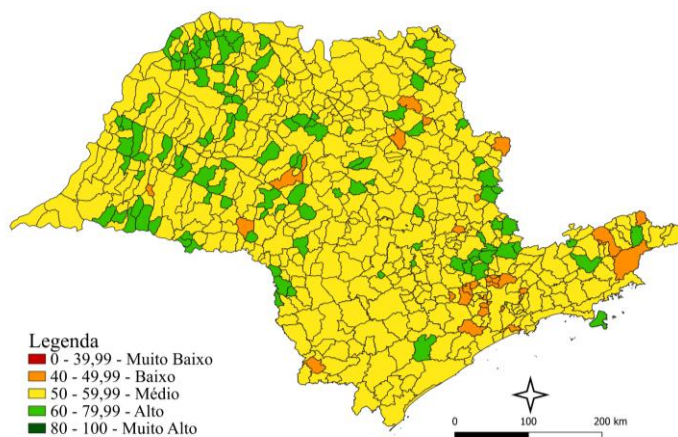
Tabela 1 - Estatística descritiva do IDSC-BR no estado de São Paulo

| Mínimo | Máximo | Média | Mediana | Desvio Padrão |
|--------|--------|-------|---------|---------------|
| 45,18 | 66,83 | 56,72 | 57,11 | 4,33 |

Fonte: elaborado pelos autores a partir de IDSC-BR (2025).

A partir das medidas de tendência central é possível constatar um padrão intermediário de atendimento da agenda 2030 no estado, dentro da faixa de “desempenho médio”. Em termos gerais, conforme constatado pela medida de dispersão, predomina uma baixa heterogeneidade territorial, apesar de existirem diferenças na avaliação dos ODS, como demonstrado pela pontuação máxima de 66,83 - município Uru, na posição 1º no ranking nacional, e a mínima de 45,18 - município Caconde, na posição 4.522º no mesmo ranking.

Mapa 1 - Desempenho na agenda 2030 dos municípios do Estado de São Paulo



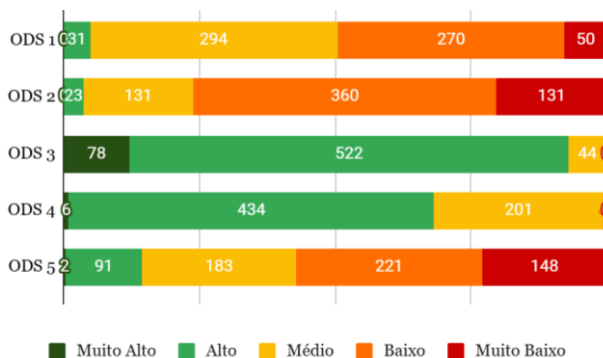
Fonte: elaborado pelos autores a partir de IDSC-BR (2025).

Complementarmente, o Mapa 1 apresenta a distribuição espacial das notas. Verifica-se que não há nenhum município categorizado no limite inferior (desempenho “muito baixo”) ou superior (desempenho “muito alto”), o que reforça o predomínio de um padrão intermediário de cumprimento da agenda de sustentabilidade. O mapa ainda evidencia uma distribuição relativamente dispersa dos resultados, mesmo que existam pequenos aglomerados ao longo do território, no qual há concentração de municípios com desempenho “alto”, como as manchas verdes na região noroeste (região de São José do Rio Preto e Araçatuba), região oeste (região de Presidente Prudente) e na região de Campinas.

Em continuidade, para além da visão agregada, os gráficos a seguir permitem observar o desempenho nas diferentes dimensões dos 17 ODS, conforme proposta do Quadro 1. Analisar estas distintas áreas, é essencial para direcionar adequadamente esforços na gestão municipal.

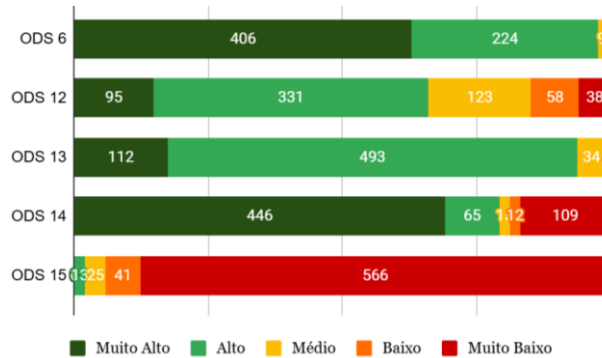
No âmbito social - “pessoas”, Gráfico 1, diferentemente das demais, não há nenhum ODS com um número elevado de municípios que possuem um desempenho no limiar inferior. Contudo, no geral, os desempenhos “médios” e “baixos” aparecem de forma mais distribuída, destacando-se os “ODS 1” e “ODS2”.

Gráfico 1 - Faixas de desempenho dos municípios de São Paulo nos ODS da dimensão pessoas



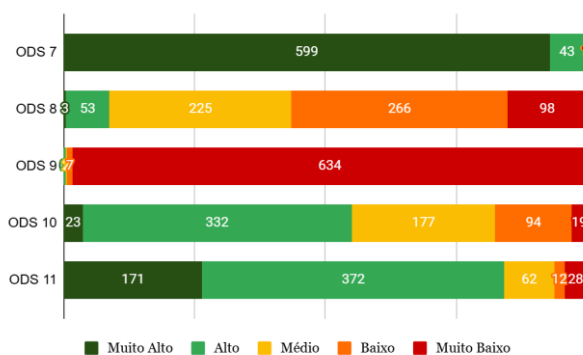
Fonte: elaborado pelos autores - IDSC-BR (2025).

Gráfico 2 - Faixas de desempenho dos municípios de São Paulo nos ODS da dimensão planeta



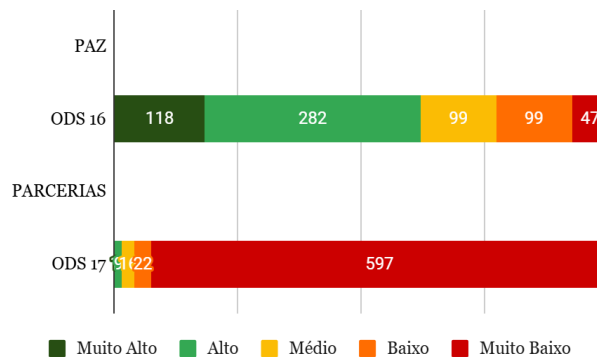
Fonte: elaborado pelos autores - IDSC-BR (2025).

Gráfico 3 - Faixas de desempenho dos municípios de São Paulo nos ODS da dimensão prosperidade



Fonte: elaborado pelos autores - IDSC-BR (2025).

Gráfico 4 - Faixas de desempenho dos municípios de São Paulo nos ODS das dimensões paz e pessoas



Fonte: elaborado pelos autores - IDSC-BR (2025).

Já o Gráfico 2, referente à dimensão ambiental - planeta, evidencia a demanda latente por políticas voltadas à proteção, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres, dada a quantidade expressiva de municípios (acima de 80% do estado), com desempenho “muito baixo” no “ODS 15”. Ainda nessa dimensão, o “ODS 14” demonstra disparidades no atendimento da agenda de proteção à vida nos ecossistemas aquáticos, coexistindo no mesmo território, significativo montante de municípios com elevado desempenho nesta pauta (cerca de 70% do estado) com municípios que possuem dificuldades (aproximadamente 19%).

Na dimensão econômica - prosperidade (Gráfico 3), observa-se a existência dos ODS que possuem, tanto o maior número de municípios com desempenho “muito alto” - “ODS 7” (92% do estado), quanto o maior número com desempenho “muito baixo” - “ODS 9” (98%). Conclui-se que as metas que exigem esforço significativo para avanço estão relacionadas a construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação, o que chama atenção dado o papel do estado de São Paulo nestes processos. Por fim, o Gráfico 4 ressalta o significativo desafio no “ODS 17”, indicando longo caminho para alcançar parcerias efetivas entre diferentes níveis de governo e setores.

5 CONCLUSÃO

Os resultados demonstram um cenário atual predominantemente homogêneo de desempenho na agenda 2030 pelos municípios do estado de São Paulo, caracterizado por um

padrão intermediário de desempenho em sustentabilidade quando do índice agregado. Entretanto, as análises conduzidas por dimensões permitem concluir que existe uma disparidade no cumprimento dos ODS entre os municípios, com diferentes níveis de desempenho entre as esferas ambiental, econômica e social. Destaca-se que o baixo desempenho predominante no “ODS 17” pode comprometer o alcance dos demais objetivos, uma vez que a ausência de parcerias efetivas dificulta a implementação integrada e o progresso pleno nas outras áreas.

As limitações metodológicas referem-se à utilização exclusiva de dados secundários do IDSC, o que restringe a avaliação da sustentabilidade dos municípios. Para finalizar, a pesquisa busca fomentar discussões acadêmicas e gerenciais, contribuindo para o debate sobre políticas públicas alinhadas à Agenda 2030, pauta fundamental para assegurar qualidade de vida das atuais e futuras gerações. O resultado na dimensão da governança reforça a importância de estudos como o proposto pelo presente artigo, no qual são geradas evidências sistematizadas que podem subsidiar a decisão do gestor público, na linha argumentada por Januzzi (2024).

REFERÊNCIAS

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- FERNANDES, V. et al. Metodologia de avaliação estratégica de processo de gestão ambiental municipal. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 128-143, 2012.
- GUIMARÃES, R. P.; FEICHAS, S. A. Q. Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade. **Ambiente & sociedade**, v. 12, p. 307-323, 2009.
- HIREMATH, R. B.; BALACHANDRA, P.; KUMAR, B.; BANSODE, S. S.; MURALI, J. Indicator-based urban sustainability - a review. **Energy for sustainable development**, v. 17, n.6, p. 555-563.
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 5 ed. Campinas: Alínea, 2012
- JANNUZZI, P. M. **Políticas públicas, valores e evidências: em tempos de inteligência artificial**. Campinas: Alínea, 2024.
- KNISS, C. T. et al. Inovação urbana e recursos humanos para gestão de cidades sustentáveis. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 119-136, 2019.
- MENÊZES, A. K. M.; MARTINS, F. M. Connections between theme Development Objectives Sustainable (SDG), Sustainability Indicators and Sustainable Municipal Management: A systematic review of contemporary literature. **Research, Society and Development**, v. 10 n. 5, 2021.
- NILES, M. T.; LUBELL, M. Integrative frontiers in environmental policy theory and research. *Policy Studies Journal*, v. 40, n. 1, p. 41-64, 2012.
- ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Transformando Nosso Mundo: A agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015.
- PADILHA, N. S.; POMPEU, G. V. M. Retrocessos nas políticas ambientais brasileiras e as metas dos objetivos do desenvolvimento sustentável: estratégias e indicadores para implementação do estado de direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 96, p. 139-168, 2019.
- SICHE, R. et al. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 137-148, 2007.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **World cities report 2022: envisaging the future of cities**. United Nations Research Institute for Social Development, 2022.
- UNSSC. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. UNSSC Knowledge Centre for Sustainable Development. Germany, 2018.