

DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Uma análise do ODS 1 em Itabuna, Bahia, Brasil

Givaldo Correa dos Santos Neto | givaldocorreasn@gmail.com

Ferlanda Luna | ferlandaluna@ces.uc.pt

Maiara Gabrielle de Souza Melo | maiara.desouzamelo@gmail.com

Maria do Carmo Martins Sobral | mariadocarmo.sobral@gmail.com

Andréa da Silva Gomes | asgomes@uesc.br

RESUMO

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas em 2015 propõe uma série de 169 metas para promover o desenvolvimento sustentável no mundo com base em quatro dimensões: institucional, econômica, social e meio ambiente. O objetivo número 1 e prioritário ao desenvolvimento versa sobre erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões. Entretanto, conceituar um entendimento único e universal a respeito da pobreza tem sido um dos maiores desafios dos teóricos no âmbito das ciências econômicas e sociais. Neste sentido, quais seriam os principais desafios dos gestores em planejar, executar e mensurar o cumprimento destas metas? A presente pesquisa busca desenvolver uma discussão preliminar a este respeito utilizando como área de estudo o município de Itabuna, caracterizado como de médio porte, localizado no sul da Bahia. Metodologia de natureza descritiva com análise qualitativa e quantitativa, utilização de bancos de dados estatísticos e periódicos. Os resultados demonstram crescente aumento da pobreza da área analisada com aporte para investimentos em emprego e renda, educação, saúde, saneamento e infraestrutura urbana. Quanto à análise do ODS 1, os dados apresentam o não cumprimento de indicadores em todas as dimensões do desenvolvimento sustentável conforme base de dados MANDALA ODS Municipal, embora se observe o envolvimento de diversos setores. Conclui-se que municípios do porte de Itabuna podem enfrentar potenciais desafios semelhantes quanto à estruturação e aplicação de políticas assertivas. Estas dificuldades podem ser representadas por falta de pessoal capacitado, banco de dados estatísticos com séries históricas em nível global, estadual e municipal, além de desagregação entre áreas rurais e urbanas.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Pobreza Multidimensional; Desenvolvimento; Planejamento Regional.

ABSTRACT

The United Nations 2030 Agenda in 2015 proposed a series of 169 goals to promote sustainable development in the world based on four dimensions: institutional, economic, social and environmental. The number 1 priority objective for development is the eradication of poverty in all its forms and dimensions. However, devising a single and universal understanding of poverty has been two major challenges for two theorists outside the fields of economics and social sciences. In this sense, what would be the main challenges for two managers in the planning, execution, measurement, or fulfilment of these goals? This research seeks to develop a preliminary discussion using the municipality of Itabuna, characterised as medium-sized, located in the south of Bahia, as a study area. Descriptive methodology with qualitative and quantitative analysis and statistical and periodical databases. The results show a growing increase in poverty in the analysed area with contributions to investments in employment and income, education, health, sanitation and urban infrastructure. As for the analysis of ODS 1, the data show compliance with the indicators in all dimensions of sustainable development according to the Municipal ODS MANDALA database while observing the involvement of different sectors. I concluded that municipalities the size of Itabuna may face similar potential challenges in structuring and applying assertive policies. The lack of trained personnel can represent these difficulties, a statistical database with historical series at the global, state, and municipal levels, and the disaggregation between rural and urban areas.

Keywords: Sustainable Development Goals; Multidimensional Poverty; Development; Regional Planning.

Introdução

As discussões que antecedem a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propunham até 2015 reduzir a pobreza extrema à metade do nível de 1990 em âmbito global e garantir a sustentabilidade no mundo. Reconhecendo que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões constitui objetivo global prioritário e um requisito indispensável para o Desenvolvimento Sustentável, essa pauta foi mantida pela ONU na Agenda 2030 para garantir o desenvolvimento sustentável das nações, renovando o compromisso global de erradicar a pobreza até 2030 (ONU, 2018).

Os perigos das mudanças ambientais decorrentes de processos de aceleração do crescimento econômico e industrial no mundo refletidos em um modelo econômico de destruição de ecossistemas, perda de biodiversidade, uso e ocupação do solo e desmatamento, constitui em ameaças ao meio ambiente, social e econômico, principalmente em nível local (SENA et al. 2016).

Essas mudanças provocam a longo prazo alterações no meio ambiente e, consequentemente, externalidades negativas para a sociedade, podendo provocar secas, poluição, desmatamento, aumento da temperatura do planeta e consequentemente atenuar a pauperização no mundo.

Partindo do princípio de que as modificações no clima podem agravar as situações de pobreza na sociedade, questiona-se: quantos pobres existem no mundo? Onde vivem? Por que são pobres? Conhecer essas informações a sociedade é fator primordial para uma atuação assertiva contra a pobreza. Entretanto, o que se observa são dados indisponíveis a consulta públicas, o que coloca desafios ao gestor público e demais *stakeholders*. Tais desafios podem apresentar-se sendo do tipo metodológico, técnico, infraestrutura dos municípios, pessoal capacitado e institucional. Assim, quais seriam os desafios para a coleta, mensuração e avaliação destes dados em nível municipal?

Outrossim, apesar de não haver uma ideia consensual na literatura econômica e das ciências sociais a respeito de um conceito único de pobreza, a definição que se adota ao longo dos anos compreende o fenômeno como um estado de carência a partir de um critério objetivo definido, tal qual seja a renda, método amplamente utilizado.

Por outro lado, o conceito de pobreza multidimensional provoca uma inovação na compreensão desse fenômeno, pois busca envolver amplas questões. A principal intenção dessa vertente teórica e as propostas metodológicas que o seguem na tentativa de mensurar níveis de

pobreza ao redor do mundo permite estabelecer um objetivo universal de redução da pobreza, como também permite compreender as diversas formas dessa condição social que se apresentam, sobretudo, nos países em desenvolvimento.

Amartya Sen, idealizador deste conceito, foi um importante economista na construção dos Objetivos do Milênio na ONU e que nos anos 2000 se transformaram em Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Comitê Intergovernamental dos ODS estabeleceu 17 objetivos e 169 metas globais. O ODS 1 é “acabar com a pobreza em todas as suas formas em todo o mundo até 2030”, entretanto não se esclarece a respeito de um indicador concreto que possa medir tal pobreza. Para a mensuração da pobreza extrema e sua erradicação, utiliza-se um indicador unidimensional que classifica o indivíduo como sendo extremamente pobre desde que ele sobreviva com US\$1,25/dia ou R\$6,37/dia convertido em agosto de 2022. Neste sentido, quais são os desafios enfrentados localmente para atender a este e outros objetivos globais? O estudo oportunizará uma breve revisão a respeito desta problemática no município de Itabuna, sul da Bahia.

É nesta seara de promoção de direitos que as políticas públicas municipais são colocadas no centro do debate, vez que o ente municipal, por estar mais próximo das demandas que emergem na cidade, consegue/deve mensurar a extensão da problemática vivenciada no município, e, por consequência, promover políticas que busquem a correção das distorções sociais e econômicas vivenciadas pela população.

Pobreza absoluta ou pobreza sob a ótica unidimensional

Analisar a pobreza sob a ótica unidimensional significa dizer que um único fator pode determinar o indivíduo como sendo pobre ou não. Essa abordagem é uma das mais conhecidas e difundidas na ciência. Utiliza-se dados de renda e consumo dos indivíduos e domicílios para a definição do que é ser pobre. Deste modo, constrói-se a visão unidimensional da pobreza, na qual o pobre é determinado por faixas de renda *per capita*, estando ele inferior ao que é posto, declara-se pobre (ROCHA, 2006).

Complementarmente, o conceito de pobreza relativa também é usualmente utilizado na ciência. Este conceito tenta combinar o fato que o consumo privado *per capita* se assemelha entre países para a maioria baixa renda, mas está aumentando de forma linear conforme o nível de consumo privado.

Essa linha de pobreza absoluta é operacionalizada pelas Nações Unidas desde 2015 para medir a evolução da pobreza extrema global que classifica a pessoa em situação de pobreza aquela que possui renda de até \$1,25 dólares por dia. Essa mensuração parte da linha de

consumo per capita mensurado pelo Banco Mundial em meados dos anos 2000. Paralelo a isto, observa-se um limiar revolução da redução da pobreza global, chegando em 2010 a metade do que havia sido mensurado em 1990, que era o primeiro ODS estabelecido pelas Nações Unidas em 2000.

Pobreza Multidimensional

Enquanto a pobreza unidimensional prioriza o aumento da renda dos indivíduos e famílias, a abordagem multidimensional agrega bens materiais e imateriais, tratando o assunto de forma ampla. Na visão unidimensional considera-se que o puro crescimento econômico dos países geraria melhora das condições de vida das pessoas. Por outro lado, o enfoque multidimensional caracteriza um avanço nos estudos científicos sobre pobreza, uma vez que amplia as discussões e pode influenciar de forma positiva na execução de políticas públicas, determinando critérios que impedem o indivíduo de se desenvolver como cidadão, à medida que a pobreza se relaciona com a negação dos direitos de cidadania, incitando a estrutura social vigente (CODES, 2008).

O método mais usual para mensurar a pobreza multidimensional é através do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) desenvolvido por Alkire e Foster. Para elaborar o IPM é preciso definir as seguintes questões metodológicas, conforme Alkire, Foster, Seth, Santos, Roch e Ballon (2015): determinar as dimensões das privações relacionadas à pobreza; selecionar os indicadores associados a cada dimensão; determinar as ponderações que se aplicam a cada dimensão e a cada indicador; estabelecer linhas de corte similares para as diversas dimensões de pobreza; determinar a unidade de análise (indivíduos e lugares).

O IPM contempla de forma direta três áreas do Desenvolvimento Humano: educação, saúde e nível de vida a partir da análise de micro dados. Cada dimensão possui o mesmo peso (1/3) ou 33,33% e dentro de cada um deles, cada indicador recebe a mesma importância (ponderação). As variáveis são relacionadas a três dimensões, quais sejam: nutrição e mortalidade infantil (dimensão saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (dimensão educação); acesso a gás e cozinha, esgotamento sanitário, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (dimensão padrão de vida).

Caracterização da área de estudo

Para o ano de 2010, o Plano Brasil sem Miséria apontou que mais de 16 milhões de pessoas eram extremamente pobres no país, desse total, 9,6 milhões (59% do total) se encontram na região Nordeste (BRASIL, 2011). O relatório da Oxfam foi capaz de demonstrar

que a desigualdade no Brasil aumentou entre os anos de 2016 e 2017. O patrimônio dos bilionários brasileiros somou R\$549 bilhões em 2017, um crescimento de 13% em relação ao ano anterior. Segundo o relatório, cinco pessoas no Brasil tem o patrimônio equivalente à metade do obtido pela população mais pobre. Por outro lado, 50% dos mais pobres no Brasil tiveram a sua riqueza reduzida no mesmo período de 2,7% para 2%. Em 2020 conforme o agravamento da situação econômica e social no país decorrente do covid-19, segundo IBGE (2020), no Brasil a pobreza aumentou, atingindo 52 milhões de pessoas e 13 milhões na extrema pobreza.

Estes dados revelam como a economia nacional pode possibilitar que as elites econômicas acumulem grande capital, enquanto milhões de pessoas lutam para sobreviver com baixos salários, tendo em vista que para o ano de 2020 a projeção do salário-mínimo necessário ao sustento de uma família de quatro pessoas no Brasil é quatro vezes mais alta que o salário-mínimo vigente (DIEESE, 2020).

Itabuna se apresenta como cidade média¹ situada no Sul da Bahia (figura 1). Partindo da nova Divisão Regional do Brasil², integra-se a Região de Influência Imediata³ composta por vinte e dois municípios, estes possuindo população predominantemente urbana (82,1%). Os municípios que constituem a região concentram cerca de 661 mil habitantes para o ano de 2010, sendo que a soma das populações das duas maiores cidades da região (Itabuna e Ilhéus) representa cerca de 52% da população urbana do total da região.

Considerando o PIB baiano para o ano de 2017, Itabuna alcança a 9ª posição em relação aos 417 municípios do estado. Se apresenta como um município pólo de desenvolvimento regional, além de ser o mais populoso da região com população estimada em 214 mil habitantes (IBGE, 2021) abrangendo uma área de 401,03 km² e densidade demográfica de 473,50 hab/km².

¹ O tamanho demográfico tem sido o critério mais aplicado para identificar as cidades médias, que podem ser consideradas aquelas cidades com tamanho populacional entre 100 mil até 500 mil habitantes (IPEA, 2009).

² A nova Divisão Regional do Brasil (IBGE, 2017) em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias apresenta um novo quadro regional vinculado aos processos sociais, políticos e econômicos que se apresentam no território nacional desde a última versão publicada em 1990. O recurso metodológico utilizado na elaboração da presente Divisão Regional do Brasil valeu-se dos diferentes modelos territoriais oriundos de estudos pretéritos, articulando-os e interpretando a diversidade resultante. A região torna-se, por meio dessa opção, uma construção do conhecimento geográfico, delineada pela dinâmica dos processos de transformação ocorridos recentemente e operacionalizada a partir de elementos concretos (rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros), capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas (IBGE, 2020).

³ A respeito da conceituação das regiões, o IBGE define as Regiões Geográficas Imediatas tendo como a rede urbana o seu principal elemento de referência. Elas são estruturadas a partir de centros urbanos próximos que satisfazem as necessidades imediatas da população, tais como: mercado de trabalho, saúde, educação, comércio e serviços públicos diversos. As Regiões Geográficas Intermediárias e Imediata organizam o território por meio de um polo de hierarquia superior a partir dos fluxos de gestão público e privado e da existência de funções urbanas de maior complexidade. (IBGE, 2017).

É conectado por duas rodovias federais (BR - 415 e BR - 101), com PIB a preços correntes de R\$3.565 milhões para o ano de 2017 com maior representatividade do setor de serviços – exclusive administração, defesa educação e saúde pública e seguridade social (64%), seguido pela administração, defesa educação e saúde pública e seguridade social (20%), indústria (16%) e agropecuária (0,5%) (IBGE, 2020).

Metodologia

O estudo classifica-se como pesquisa descritiva com base em análise de dados secundários e periódicos. Para este estudo foi realizado a revisão do primeiro objetivo do desenvolvimento sustentável e análise das suas metas e indicadores. Apresenta-se conceitos relativos ao desenvolvimento sustentável que envolvem outros objetivos além do ODS 1. A partir das metas do ODS 1, busca-se uma revisão de bancos de dados brasileiro que agregam dados em nível municipal, como também os sítios oficiais do município e o Mandala ODS Municipal a fim de estabelecer relações quanto aos desafios enfrentados aos objetivos do desenvolvimento sustentável. Quanto aos dados do panorama econômico e social do município, utilizou-se o recurso do *Software Microsoft Excel* para tabulação dos resultados.

Resultados e discussão

Panorama socioeconômico da cidade

As características gerais da população urbana de Itabuna, conforme dados desagregados por setor censitário do IBGE (2010), revelam que 61% das pessoas se autodeclararam pardos, 22% brancos e 14% pretos. Estabelecendo comparações com o perfil étnico e racial da população da capital Salvador, observa-se que 52% da população da capital se autodeclara pardo, 19% brancos e 28% pretos. Esse padrão pode ser explicado a partir da configuração do processo histórico de ocupação do território, tendo a maioria dos navios negreiros do período colonial desembarcado em Salvador e Rio de Janeiro (IBGE, 2013).

As características de habitação para a população urbana de Itabuna apresentam comportamento similar ao do país. A maioria absoluta das pessoas vive em casas (80%), e quanto à condição de ocupação do domicílio, do tipo próprio e quitado (60%). No Brasil, conforme PNAD Contínua (2019), as casas representam 85,6% das moradias do país, isso equivale a 62 milhões de pessoas neste tipo de domicílio. A maior parte desses domicílios são próprios e quitados, o que equivale segundo a pesquisa, a 66,4% dos domicílios do país. Além

das casas, os apartamentos representam 14,2% dos domicílios que estão localizados na área central da cidade ou próximo a ela.

Quanto às condições de saneamento dos setores censitários urbanos, Itabuna possui uma abrangência de 96% de setores com abastecimento de água via rede geral de abastecimento por empresa privada ou pública. Quanto ao esgotamento sanitário, possui 80% dos domicílios urbanos com acesso a rede geral de saneamento via rede geral de esgoto. Destaca-se que para o IBGE, considera-se rede geral de esgotamento mesmo que esse esgoto não seja rejeitado em condições ideais. Assim, se o domicílio está ligado a uma rede geral de esgotamento, se classifica como condição ideal. Essa informação mostra-se relevante na discussão da Pobreza Multidimensional, pois condições adequadas de saneamento básico proporcionam maior bem-estar para as pessoas, no que se refere à prevenção de doenças, além de contribuir positivamente para a conservação do ecossistema e biota. Por outro lado, ainda se mostra necessário uma avaliação pormenorizada dos impactos do rejeito de dejetos no impacto ambiental das cidades.

Ao analisar dados para o Brasil, o IBGE (2010) mensura que, em 2010, apenas 55% dos domicílios em situação urbana tinham acesso à rede geral de esgotamento, 9% utilizam de fossa séptica e 16% de fossa rudimentar. Quanto à Bahia, para o ano de 2010, 44% dos domicílios em situação urbana possuem acesso à rede geral de esgotamento, 20% fossa rudimentar e 4% fossa séptica. A coleta de lixo apresenta abrangência de oferta quando considerado os setores censitários urbanos. A coleta por serviço de limpeza público ou privado tem abrangência na ordem de 88% dos domicílios para Itabuna, entretanto, não há informações claras se estes materiais são depositados em condições ideais.

Quanto os níveis de educação, em 2001 o Governo Federal aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). A partir de então, a alfabetização de crianças até 9 anos de idade se tornou política pública de governo no Brasil. Em 2005, com a promulgação da Lei nº 11.114, torna-se obrigatório a matrícula de crianças de 6 anos de idade no ensino fundamental. Considera-se pessoa alfabetizada àquelas que consegue ler e entender qualquer frase escrita no seu idioma (MEC, 2020). Para as áreas urbanas de Itabuna os dados demonstram que 20% das pessoas com 9 anos ou mais de idade são analfabetas. No Brasil, 7,4% das pessoas são analfabetas e na Bahia 11,2%. Já para os dados levantados pela PNAD Contínua (2019), no Brasil a taxa de analfabetismo é 6,6% (11 milhões de pessoas). A Região Nordeste apresenta a maior taxa de analfabetismo, 13,9%, isso representa uma taxa aproximadamente, quatro vezes maior do que as taxas estimadas para as Regiões Sudeste e Sul, ambas com 3,3%. Na Região Norte essa taxa foi 7,6 % e no Centro-Oeste, 4,9%. Conclui-se que para Itabuna as taxas de analfabetismo estimadas são piores do que em relação à Bahia e ao Brasil.

No que se refere às rendas das pessoas nas áreas urbanas, pode-se considerar o rendimento nominal mensal das pessoas com 10 anos ou mais de idade e as suas rendas per capita. Observa-se que a maioria absoluta das pessoas (65% em Itabuna) estão classificadas na faixa de renda de 1 (um) salário-mínimo vigente em 2010 (R\$510,00). Conforme o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIESSE), o salário-mínimo nominal necessário para o sustento de uma família de quatro pessoas nos anos de 2010 seria R\$2.227,53. Os dados concluem que o valor da renda *per capita* das pessoas está aproximadamente quatro vezes abaixo do ideal para a garantia do bem-estar. Ademais, observa-se que existem disparidades intramunicipais com relação à renda quando observado as pessoas em faixas muito superiores à média, sendo a média de R\$558,00 em Itabuna, o que pode sugerir uma contribuição significativa na análise da pobreza urbana multidimensional, visto que a renda é fator que proporciona o alcance das capacidades instrumentais de Sen (2010).

Estes dados sugerem relação com os estudos sobre pobreza multidimensional e desigualdade de renda produzida recentemente para a região. Nos trabalhos de Martins (2018) e Espírito Santo (2020) evidencia-se um espraiamento da pobreza por toda a região sul da Bahia, identificando índices de pobreza multidimensional elevados para as áreas rurais desses municípios analisados. De forma complementar, Santos Neto et al. (2020) em continuidade aos estudos já produzidos nessa seara, identificam índices de pobreza multidimensional também elevados para as áreas rurais e urbanas, entretanto identificam que entre as variáveis que se consideram na análise, a dimensão renda ou capacidade de aquisição de ativos mostra-se com maior relevância para explicar a pobreza multidimensional em Itabuna.

Baltrusis e D'Ottaviano (2009) destacam que as favelas e os condomínios fechados expressam uma dualidade das formas de morar dos ricos e pobres na metrópole paulista, entretanto o que afirmam os autores podem usualmente ser representado para as outras regiões do Brasil. Segundo IBGE (2010), a maior parte dos aglomerados subnormais (favelas) estão localizadas na região Sudeste (49%) seguido do Nordeste (28%). Estes espaços são frequentemente ocupados por pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do processo desenfreado de urbanização, carecendo de serviços públicos essenciais, situações mínimas de higiene e atenção básica à saúde. Assim, as variáveis de entorno tomam como base a influência do saneamento básico na saúde, qualidade de vida, conservação do meio ambiente e no desenvolvimento das sociedades.

O Instituto Trata Brasil (2020) demonstra que o consumo de água imprópria e o contato direto com esgoto se relacionam diretamente com as elevadas taxas de mortalidade infantil e são causa principal de doenças como parasitoses, diarreias, febres dentre outras. A pesquisa

conclui que apenas 32% da população das cidades médias no Brasil é atendida por coleta de esgoto. Além disso, as áreas com o esgotamento inadequado têm também as maiores taxas de hospitalização por diarreia.

Para os setores censitários urbanos de Itabuna, identifica-se que em 73% dos setores não existe logradouro; em 38% não existe pavimentação; em 35% não possui calçada; em 70% não possui bueiro; em 49% dos setores urbanos não existe arborização; 18% convivem com esgoto a céu aberto; 7% com lixo acumulado no logradouro e 2% não tem acesso à iluminação pública.

Conclui-se que quanto às características gerais de saneamento, abastecimento de água e coleta de lixo, as cidades apresentam oferta regular de acesso a serviços básicos, o que pode sugerir contribuição de forma positiva na composição dos condicionantes da pobreza urbana da área analisada, conforme contribuições de Sen (2010).

Desafios ao alcance do ODS 1 – Erradicar a pobreza global

Os dezessete objetivos ao desenvolvimento sustentável são conceitualmente relacionados com pobreza multidimensional em menor ou maior grau, visto que a operacionalização do modelo em três dimensões, tais quais: saúde, educação e nível de vida.

Deste moto, estabelecer como objetivo prioritário e universal o fim da pobreza versa por incluir as pessoas em equidade no sistema de saúde universal brasileiro, promover um serviço universal de educação de qualidade, reduzir as desigualdades regionais, fornecer acesso à energia elétrica, trabalho, água e saneamento e infraestrutura, promover a paz, a justiça, conservar o ecossistema, combater a seca e a desertificação. Todas essas questões permeiam o tripé do desenvolvimento sustentável: sociedade, economia e meio ambiente.

O ODS 1 tem por objetivo “acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” (ONU, 2021). Atualmente, a Bahia encontra-se em processo de agravamento da pauperização por toda a extensão do seu território, com maiores intensidades nas regiões sul e semiárido. Assim, propor metas e ações concretas para proteção social das pessoas em situação de vulnerabilidade adequados e universais é garantir que tenham direitos iguais e recursos econômicos que satisfaçam as suas necessidades, bem como o acesso a serviços básicos, com prioridade para saúde, educação e saneamento.

Para o cenário brasileiro, ao longo dos últimos 20 anos, tem-se observado um esforço dos governos em reduzir os níveis de pobreza e desigualdade social através de investimentos públicos em distribuição de renda, maior qualificação educacional e profissional, além de políticas de fomento ao emprego. No entanto, autores como Sena et al. (2016) destacam que a

meta de reduzir pela metade ou menos a proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza exigirá mais esforço.

Assim, não é trivial o questionamento se os objetivos globais conseguem dialogar com as necessidades locais de cada município do país. Propor políticas públicas e ações concretas com características intersetoriais e descentralizadas mostra-se um grande desafio aos gestores públicos, isto porque as metas ao desenvolvimento sugerem ações globais, mas o país como o Brasil de extensão territorial continental e diversidade de povos e culturas necessita de um olhar pormenorizado.

Deste modo, na tentativa de identificar essas disparidades entre o global e o local enumera-se na subseção seguinte as metas do ODS 1 e as mensurações em nível local a partir da busca pelos indicadores no município de Itabuna através do Mandala ODS Municipal⁴.

Metas e indicadores do ODS 1

Quadro 1 – Metas do ODS 1 (Erradicar a Pobreza)

Meta	Descrição
1	Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, medida como <u>pessoas vivendo com menos de \$3,20 per capita por dia</u> .
1.a	Garantir recursos para implementar programas e políticas para erradicar a pobreza extrema e combater a pobreza.
1.b	Fortalecer marcos políticas e institucionais para garantir a efetividade e a sustentabilidade das ações de erradicação da pobreza.
2	Até 2030, reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza monetária e não monetária, de acordo com as definições nacionais.
3	Assegurar para todos, em nível nacional, até 2030, o acesso ao sistema de proteção social, garantindo a cobertura integral dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade
4	Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a serviços sociais, infraestrutura básica, novas tecnologias e meios para produção, tecnologias de informação, comunicação, serviços financeiros e segurança no acesso equitativo à terra e aos recursos naturais.
5	Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes eventos extremos relacionados com clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

Fonte: IPEA, 2019. Elaboração própria.

A partir da observação das metas do ODS 1 pode-se concluir que não é trivial a tarefa de alinhar demandas locais com metas e indicadores genéricos e globais, o que prescinde da atuação das práticas governamentais municipais, uma vez que a formulação de alternativas para enfrentamento das desigualdades dentro do município é necessário mobilização social, através dos setores competentes, como a assistência social, para que as ações a serem implementadas estejam de acordo com a realidade e, principalmente, necessidades dos cidadãos locais. Desta

⁴ O Mandala ODS Municipal é um aplicativo disponibilizado aos gestores públicos municipais, bem como toda a sociedade, para possibilitar diagnosticar, monitorar e avaliar o desempenho dos Municípios brasileiros quanto ao nível do alcance da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (CNM, 2021).

maneira, as metas propostas pelo ODS promovem a intersectorialidade e multidisciplinariedade que as demandas ao desenvolvimento sustentável exigem, entretanto, atentam-se a recomendações genéricas que podem sugerir dificuldades ao serem aplicadas em cidades com nível de desenvolvimento inferior.

Deste modo, o Mandala ODS Municipal disponibiliza um painel com análise em blocos e por dimensão a respeito da evolução dos ODS nos municípios brasileiros em específico para cada tripé do desenvolvimento. Para o caso de Itabuna os desafios encontram-se em todos os níveis: institucional, econômico, social e ambiental.

Quadro 2 – Avaliação dos ODS em Itabuna (2017 – 2021)

Dimensão	Nº de indicadores	Nº indicadores avaliados positivamente	Nº indicadores avaliados negativamente
Institucional ⁵	5	1	3
Econômico ⁶	7	3	3
Social ⁷	14	6	4
Meio Ambiente ⁸	4	0	2

Fonte: CNM, Mandala Municipal, 2021. Elaboração Própria.

A partir dos dados apresentados no quadro 2, verifica-se que em todas as dimensões do desenvolvimento sustentável houve piora em relação aos indicadores, com destaque para a dimensão social e meio ambiente. Destaca-se que no social as pioras de indicadores dizem respeito ao nível de educação das crianças até o 9º ano do ensino fundamental, taxa de homicídios por 100 mil habitantes e taxa de mortalidade no trânsito.

Quanto a dimensão meio ambiente, destaca-se piora em 50% dos indicadores e falta de mensuração nos outros 50%. A piora dos indicadores dizem respeito a participação de políticas públicas de conservação ambiental e o índice de coleta de esgoto urbano em Itabuna.

Por outro lado, quanto a análise dos ODS, o Mandala Municipal classifica o ODS 1 como a maior evolução positiva no município, seguido pelo ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico) e ODS 5 (igualdade de gênero). Quanto as variações negativas, o Mandala destaca o ODS 17 (parcerias e meios de implementação), ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes) e o ODS 6 (água potável e saneamento).

⁵ O indicador nº 5 “Participação em Consórcios Públicos Intermunicipais” foi atribuída evolução de 0,0%.

⁶ Ao indicador nº 8 “Evolução dos Estabelecimentos Empresariais (RAIS Positiva)” foi atribuída evolução de 0,0%.

⁷ Os indicadores nº 14, 16, 17 e 25 foi atribuída evolução 0,0%.

⁸ O indicador nº 28 “Índice de perdas na distribuição de água urbana” foi atribuído evolução de 0,0%. Ao indicador nº 30 “Taxa de cobertura de coleta de resíduos domiciliares” não houve mensuração.

Políticas públicas municipais para o enfrentamento da realidade local

A concepção do termo política pública encontra significativa definição empregada por Wildavsky⁹ (1979), como parte de um processo de tomada de decisão de iniciativa governamental. Nesta mesma linha, também se entende como o ato de governar e interferir nos conflitos dos grupos sociais na defesa de algo que o titular é a coletividade (CHRISPINO, 2016). Dessa maneira, que o termo política pública se apresenta como a gestão política e administrativa que impacta diretamente na sociedade.

O estudo das políticas públicas emerge no campo da ciência política (Marilia Lourido Santos, 2002), a qual é utilizada por Eduardo Chrispino (2016) para explicar este campo da ciência. O autor parte da intenção que o gestor público tem em corrigir uma situação que atinge a coletividade e necessita de intervenção. Sobre a intencionalidade a qual se fundamenta o conceito de políticas públicas, Chrispino (2016) emprega da seguinte forma:

Logo, poderemos deduzir que política pública - em um metaconceito - seria a ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade. A este metaconceito simplificante iremos agregar variáveis, instituir valores, perceber arranjos de forças, identificar processos e metas, propor avaliações. (CHRISPINO, 2016, p.16)

Bucci (2013) por sua vez, compreende as políticas públicas como arranjos institucionais imprescindíveis para a efetividade de direitos. Inclusive, a autora chama atenção que as projeções governamentais no que se refere a efetivar as políticas públicas, devem responsabilmente fazer uso do aparato técnico para a sua formulação, afirmando que:

A agenda do desenvolvimento se abre para o entendimento de como se formulam e executam políticas públicas, por meio de diferentes arranjos, seja para o entendimento de direitos, diretamente, seja para a organização das formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado, a partir de iniciativas dirigidas e coordenadas pelo Poder Público. A melhoria dos serviços públicos e da infraestrutura, os incentivos à produção e à inovação, bem como as políticas de inclusão social e todas as iniciativas de longo prazo, dependem não apenas da compreensão dos papéis do Estado e governo, mas também do domínio técnico dos seus mecanismos de funcionamento, tanto no nível das relações políticas tradicionais como nas implicações dessas com a execução das decisões dos dispêndios governamentais. (BUCCI, 2013, p.35)

⁹ O autor é um dos expoentes no que concerne ao estudo das políticas públicas. O estudo intitulado: *“Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland”* publicado 1973 em parceria com Jeffrey Pressman, aborda os desafios e as falhas da Administração de Desenvolvimento Econômico (EDA), em Oakland, nos Estados Unidos, no processo de implementação do programa federal pautado no investimento de obras públicas para atração de empresas e consequente geração de empregos.

Nesta passagem, a autora também reforça o comprometimento técnico da função estatal na elaboração das políticas públicas, tornando-se fundamental compreender as esferas de atuação que são coordenadas por diversos atores sociais. Segundo Chrispino (2016), as políticas públicas possuem três dimensões. A institucional, que está vinculada as decisões políticas na seara governamental, qual seja, a gestão política-administrativa; a processual, que dialoga com o movimento de tomada de decisões que pode envolver opiniões que convergem e divergem e, por fim, a dimensão material, que está vinculada a área do conhecimento a ser aplicada para a elaboração da estratégia de implementação da política pública (FREY, 2000).

Esta última dimensão retoma o debate proposto neste artigo sobre a importância de um estudo conexo com as diversas áreas do conhecimento para a concretização de políticas públicas que, de fato, atendam às necessidades propostas. Posto que, as políticas públicas apresentam-se como um canal de comunicação e intervenção entre a sociedade civil e a atuação governamental. Neste ponto, também se destaca o entendimento delineado por Paulo Ziulowski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios, discussão que trouxe a mitigação das políticas públicas e a atuação local enquanto protagonista no cenário federativo. Dado autonomia, delega ao ente municipal, bem como a coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal, inaugurou, sobretudo, o papel da governança pública municipal responsável na intervenção para a promoção de direitos.

A categorização das políticas públicas segundo Frey (2000) são: rede de política, arena de política e ciclo de política. De acordo com essa caracterização, no que tange a rede que emerge da política, esta pode ser explicada pelos atores sociais, quais sejam, grupos organizados e representantes da população civil organizada, os políticos que podem ser identificados pelos gestores públicos e/ou partidos políticos, com o intuito de atender a coletividade.

Na arena política, compreende o conceito de discussão e tomada de decisão para o enfrentamento da política pública. Neste momento, o contexto interfere nas deliberações, uma vez que os valores que permeiam o cenário também aparecem como fatores relevantes para guiar o processo decisório:

Essas arenas políticas podem ser classificadas como formais (Poder Legislativo ou qualquer ministério), ou informais (a “rua” ou a sociedade de modo geral). Um exemplo bastante comum é a repetida discussão entre Poder Executivo e as categorias, como o sindicato dos professores. Quando a “arena” é forma, os debates ocorrem nos gabinetes, tendo como atores seus representantes, e passa a ser uma “arena” informal quando o movimento alcança as ruas e a sociedade nos movimentos de paralisação e de greve. A arena e a dinâmica do debate resultam fortemente do perfil, força e intransigência dos atores (CHRISPINO, 2016, p. 64).

Ainda, é possível identificar as outras esferas da políticas públicas como regulatórias, distributivas, redistributivas, constitutivas que se apresentam em diversos contextos, principalmente no que tange as políticas de cunho social e econômico, que são direcionadas pela regulação estatal.

Políticas regulatórias; estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos ou privados [...] Políticas distributivas; geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes [...] Políticas redistributivas; concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores [...] representa um jogo de soma zero [...] Políticas constitutivas; são regras sobre os poderes e regras sobre as regras (LOWI, 1985, p.74), ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas metapolíticas porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas (SECCHI, 2014, p. 18).

Por fim, o ciclo da política, que propõe o processo de origem de uma política pública, envolvendo: “formação ou formulação das políticas públicas, o da execução ou implementação e o da avaliação e controle” (CHRISPINO, 2016, p. 66). Neste tópico, Leonardo Secchi explica (2012) que o ciclo das políticas públicas é constituído para sete importantes acontecimentos, que são interligados, apresentando-se da seguinte forma: “1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção” (SECCHI, 2012, p. 33).

Entender a pertinência de cada etapa deste ciclo envolve também identificar como e quando os responsáveis técnicos atuam de forma a dimensionar a política pública com a intencionalidade necessária para trazer os resultados almejados após a sua execução. Assim, os objetivos que foram traçados na Mandala da Organização das Nações Unidas para dirimir as disparidades sociais e econômicas conseguem tomar um direcionamento de modo mais concreto e palpável, passando pelo processo de torna-se um plano estratégico de implementação.

Sendo assim, o primeiro ponto parte da identificação do problema público, que se apresenta como “a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2012, p. 33), e a partir deste, o segundo passo caminha em direção à formação da agenda, que implica em elencar os problemas que exigem atenção das autoridades e assim, passar para a fase de planejamento e gestão estratégica. Na terceira fase os atores do processo de formulação de alternativas são levados para o centro do debate.

Nesse momento ocorre a atuação de uma equipe multidisciplinar, profissionais que possam realizar os estudos pertinentes para vislumbrar uma solução para o problema a partir de suas áreas de especialização, “o estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que seja, os resultados da política pública” (SECCHI, 2012, p. 37). É neste momento que podemos visualizar como a interdisciplinaridade atua na formação das políticas públicas.

A tomada de decisão concebe “o momento em que os interesses dos atos são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitados” (SECCHI, 2012, p. 40). Nesta fase do ciclo em que são pesadas variáveis com custos e viabilidade, fazendo o caminho entre o problema e as soluções até que esta equação se alinhe. O próximo passo é implementar, oportunidade em que o maquinário administrativo precisa mover as engrenagens para concretizar o que ficou delineado nas etapas anteriores. Pontua-se, esta etapa está diretamente ligada à formulação, uma vez que a implementação é uma consequência daquela (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Na avaliação “o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política o nível de redução do problema que a gerou” (SECCHI, 2012, p. 49). É também nesta fase que é possível rever as estratégias e os métodos que foram utilizando através dos critérios mais conhecidos: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade (SECCHI, 2012).

E, por fim, a política pública é extinta. No entanto, ressalta-se que nem todas as políticas públicas seguem esse ciclo até a extinção. Secchi (2012) reforça que a exemplo das políticas públicas distributivas são mais difíceis de chegar a esta etapa, tanto pelo número de beneficiários, como devido que a motivação que originou a política pública ainda não conseguiu ser corrigido.

Assim, ao vislumbrar a realidade do município de Itabuna e os objetivos traçados na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas para superar as disparidades econômicas, sociais, ambientais, urbanas e que remontam uma trajetória de lacunas aos direitos fundamentais que deveriam ser viabilizados pela atuação estatal. Como consequência da ineficiência governamental, a escassez de planejamento a curto, médio e longo prazo, que destrinchem, embasados nos dados já fornecidos pelos institutos de pesquisa discutidos neste trabalho, as ações coordenadas com o cunho de atender as reivindicações sociais da população, bem como fazer cumprir o ciclo da política pública o e seu fim primordial, que consiste na resolução de um problema público.

Conclusões

O planejamento de ações para mitigação da pobreza urbana e rural em conjunto com o planejamento ambiental requer uma articulação de diversos setores e integração de políticas públicas orientadas aos pilares do desenvolvimento sustentável: institucional, ambiental, social e econômico.

Indicadores multidisciplinares podem contribuir de forma positiva na elaboração de estratégias ao desenvolvimento, evidenciando os fatores que podem determinar as proximidades entre os pilares do desenvolvimento. Estes indicadores permitem evidenciar situações que hoje permanecem invisíveis, estabelecendo medidas que possam alcançar acesso universal e equitativo no que se refere a sua aplicação de forma local.

Portanto, o envolvimento de diversos setores com relação aos ODS pode conceitualmente vincular a pobreza a fome; a inacessibilidade da atenção básica em saúde; baixo nível de educação; falta de acesso a emprego e de inclusão social; moradias precárias; crescimento populacional acelerado e desordenado; falta de acesso à água em quantidade e qualidade adequadas. Estes fatores podem sugerir subsídio para a priorização e a implementação de ações, bem como a formulação de políticas públicas para um melhor desenvolvimento sustentável nos municípios.

Conclui-se que os municípios podem enfrentar potenciais desafios na estruturação e aplicação de políticas que conversem com os objetivos do desenvolvimento. Estas dificuldades podem ser representadas pela escassez de estatísticas, recortes temporais, séries históricas de dados, recorte dos dados em diferentes níveis (global, estado, município, área rural e área urbana), além da compreensão das metodologias e técnicas, infraestrutura e pessoal capacitado.

REFERÊNCIAS

- ALKIRE, S., FOSTER, J. E., SETH, S., SANTOS, M. E., ROCHE, J. M., & BALLON, P. **Multidimensional Poverty Measurement and Analysis**, Oxford: Oxford University Press. 2015.
- BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- CMN. Confederação Nacional dos Municípios. **Mandala ODS**, 2021. Disponível em: <http://www.ods.cnm.org.br/mandala-municipal>. Acesso em 15 nov. 2021.
- CODES, A. L. M. de. A trajetória do pensamento científico da pobreza: em direção a uma visão complexa. In: **texto para discussão**. IPEA, Brasília, Distrito Federal. Abr. 2008.

CODES, A. L. M. de. A trajetória do pensamento científico da pobreza: em direção a uma visão complexa. In: **texto para discussão**. IPEA, Brasília, Distrito Federal. Abr. 2008.

DIEESE. Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos. **Salário-mínimo nominal e necessário**. 2020. Disponível em:

<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em 15 nov. 2021.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil**, 2017. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 3 nov. 2021.

IBGE. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. **Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário**. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Água**, 2020. Disponível em:

<https://www.tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso em 15 nov. 2021.

IPEA. **A importância da cidade média**. Ano 06, ed. 47, 2009. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1002:catid=28&Itemid=23#:~:text=Entretanto%2C%20o%20tamanho%20demogr%C3%A1fico%20tem,mil%20at%C3%A9%20500%20mil%20habitantes. Acesso em 3 nov. 2021.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. 2013

MATSUMOTO, C. E. H; FRANCHINI, M., MUAD, A. C. E. **Município: Palco da Vida. A História do Municipalismo Brasileiro / Confederação Nacional de Municípios** – Brasília: CNM, 2012.

ONU. Documentos Temáticos. Nações Unidas no Brasil. **Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares**, 2017. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-1-Eradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza_11junho2017.pdf. Acesso em nov. 2018.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Atlas do Índice Desenvolvimento Humano**, IDH. Disponível em:

http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/. Acesso em: nov. 2018.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD: **Relatório Anual 2016. Brasil**, 2017. Disponível em:

<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/relatorio-pnud-2016.pdf>. Acesso em nov/2018.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SECCHI, L., Coelho, F. de S., & Pires, V. (2012). **Políticas públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concursos**. <https://elibro.net/ereader/elibrodemo/126390>.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENA, A.; FREITAS, C. M. de.; BARCELLOS, C.; RAMALHO, W.; CORVALAN, C. Medindo o invisível: análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em populações expostas à seca. **Ciências & Saúde Coletiva**, 21 (3): 671-683, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015213.21642015.

WERNECK, V. R. Sobre o processo de construção do conhecimento: o papel do ensino e da pesquisa. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.14, n. 51,

p. 173-196, 2006. Disponível em:<<https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/693>>. Acesso em 10 de janeiro de 2022.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power:** the art and craft of policy analysis. Boston: Little Brown, 1979.