

RESILIÊNCIA URBANA E BEM-ESTAR NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

César Marques¹

Introdução

A população global aumentou de 1,65 bilhão para 6,14 bilhões de pessoas durante o século passado. Em 2019, foi estimada em 7,7 bilhões de pessoas (UN, 2019a). Esse processo ocorreu pela influência direta da transição demográfica e foi muito heterogêneo entre e dentro as regiões do mundo. Em diferentes níveis e intensidades, a queda dos níveis de fecundidade, precedida pelo decréscimo da mortalidade e aumento da expectativa de vida, permitiram um crescimento populacional sem precedentes, influenciando e sendo influenciada por uma tendência central: a urbanização. Como afirma Dyson (2011, p. 35): “qualquer relato da transição demográfica que não inclua a urbanização como um de seus principais componentes está seriamente incompleto”. Nesse sentido, a compreensão sobre as mudanças na distribuição espacial da população é fundamental. Em algumas décadas as populações rurais começarão a declinar em números absolutos e a concentração da população que vive em áreas urbanas parece ser um fenômeno irreversível. As perspectivas de urbanização mundial das Nações Unidas de 2018 afirmam que 55% da população mundial vive em áreas urbanas. Além disso, espera-se que essa proporção aumente para 68% até 2050. Isso significa que o crescimento da população e o aumento da população urbana levará a um crescimento de outros 2,5 bilhões de pessoas nas áreas urbanas até 2050 (UN, 2019b).

Tal qual a dinâmica demográfica (que inclui os processos demográficos mais amplos e vão além do crescimento populacional, incluindo tendências de envelhecimento e mudança da composição populacional), a urbanização também é um processo complexo. Como tal, o urbano pode ser definido, ao menos, por três aspectos: pelo crescimento populacional da população urbana, pela expansão física das áreas urbanas ou pelo processo de transição socioeconômica e espacial (BLACKBURN; PELLING; MARQUES, 2019). Embora esses três aspectos compreendam categorias limitadas (mas importantes) de dinâmica urbana, podemos observar uma perspectiva que complexifica tais questões a partir da rejeição da suposição de dicotomia urbana e rural. Nesse sentido, rural e urbano são dois extremos de um *continuum*, em vez de duas categorias opostas e discretas (CHAMPION; HUGO, 2004)

¹ Sociólogo, mestre e doutor em Demografia (UNICAMP). Professor Permanente do programa de pós-graduação em População, Território e Estatísticas Públicas – Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE). E-mail: cesar.m.silva@ibge.gov.br.

Assim, em termos globais podemos identificar ao menos quatro principais tendências da urbanização:

1. Claro diferencial de crescimento por regiões, com concentração do futuro aumento da população na Ásia e África, e mais especificamente nos países de renda baixa e média. O crescimento urbano mais rápido não ocorrerá no norte global, o que pode enfrentar uma diminuição da população (UN, 2019b).
2. Das cidades pequenas às megacidades, a dinâmica urbana difere em um conjunto muito amplo de tamanhos de cidades. As cidades de médio porte apresentaram um crescimento intenso desde a década de 1990 e já concentram a maioria da população em uma série de países (UN, 2019b).
3. Há grande heterogeneidade das densidades populacionais e urbanas dentre cidades. As trajetórias de expansão, expansão suburbana, peri-urbanização e compactação de cidades são centrais para a compreensão dos impactos sociais e ambientais da urbanização (HOGAN; OJIMA, 2008).
4. A governança urbana será central para “liberar o potencial de crescimento urbano” (ONU, 2007). As cidades diferem de várias maneiras (não apenas em tamanho, localização e forma), incluindo suas capacidades de melhorar a governança com base em informações e melhor uso dos recursos. No presente, as desigualdades relacionadas a gênero, educação, renda, moradia e segurança levam a um acesso desigual às oportunidades e estruturas das cidades. Uma abordagem e governança positivas, principalmente em áreas urbanas pobres e rápidas, podem levar a benefícios reais e inclusão social enquanto o crescimento urbano ocorre.

Considerando o escopo desse artigo, outro processo que recebeu maior atenção e ganhou relevância nas últimas décadas foram os desastres, com um crescimento significativo das pesquisas sobre o tema. Em termos de governança, três marcos podem ser destacados: a declaração da década de 1990 como a Década Internacional para Redução de Desastres Naturais, o lançamento do Marco de Ação de Hyogo para a Construção de Resiliência em 2005, e, em 2015, a adoção do Marco de Ação de Sendai para Redução de Riscos de Desastres (UNISDR, 2005; 2015).

No Brasil, as discussões sobre o desastre também avançaram nesse período. Primeiramente, o desastre, como fenômeno: inundações, enchentes, deslizamentos e rupturas de barragens, dentre outros, ocuparam o noticiário e afetaram múltiplas áreas do país. Consequentemente, houve aumento considerável das pesquisas sobre o tema, e, além disso, instituições de Estado e de mercado o incorporaram enquanto objeto de ação e/ou intervenção. No âmbito das ciências sociais houve avanços significativos em pesquisas que concebem o desastre como um fenômeno social e, portanto, “desnaturalizado” (MARCHEZINI *et al.*, 2017). E, mesmo nesse sentido, considerando avanços e criações de instituições específicas para lidar com o tema – como o Cemaden (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais), uma concepção excessivamente técnica de desastre ainda permanece, o compreendendo em sua relação com as ciências naturais a partir dos fenômenos físicos a ele relacionados. Já a perspectiva das ciências humanas enfatiza o contexto mais amplo de desastres, incluindo a relação de estruturas sociais, arranjos institucionais, pressões dinâmicas e, também, o evento físico. Assim, pesquisas sobre risco, vulnerabilidade, adaptação e resiliência podem ser exploradas.

A partir de tais questões, que envolvem as dinâmicas populacionais, de urbanização e os desastres como processos inter-relacionados, discutimos aqui a resiliência e a governança urbana, particularmente a partir das expressões dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no contexto da chamada Agenda pós-2015. Especificamente, enfatizamos as particularidades da dinâmica urbana brasileira, explorando como os conjuntos de dados, conceitos e visão de “cidades sustentáveis e resilientes” promovidas pelos ODS podem influenciar políticas no nível do país.

Desastres e resiliência nas áreas urbanas brasileiras.

Embora a natureza ainda seja comumente retratada a partir das belezas naturais e ausência de grandes desastres pelo imaginário brasileiro, na história recente uma série de processos indicaram o contrário. Desastres relacionados a eventos hidrológicos, meteorológicos e geológicos ocorreram nas várias regiões do Brasil, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. Os efeitos desses fenômenos são bastante heterogêneos e, às vezes, perversos, inibindo o acesso a recursos para as pessoas afetadas.

Há uma forte tensão na conceituação do desastre, que ocorre em uma arena de conflitos e disputas. Propostas com noções mais técnicas o definem como um sério distúrbio na sociedade que envolve grandes perdas humanas, materiais ou ambientais (UNISDR, 2009). Contudo, não são eventos naturais. Contrastando esse rótulo, há uma perspectiva que coloca o risco de desastre como uma relação mais complexa entre vulnerabilidade, riscos e perigos (WISNER; GAILLAR; KELMAN, 2012). Os desastres não devem ser entendidos como uma exceção aos estados socioecológicos normais, mas como consequências necessárias decorrentes da organização de estruturas e processos sociais, cuja aparência mais visível são as condições de insegurança às quais os grupos sociais mais vulneráveis estão expostos (MARCHEZINI; WISNER, 2017).

Assim, o primeiro ponto necessário para uma compreensão mais efetiva do desastre está na sua conceituação, discutindo como ocorre sua produção e relativizando as atribuições naturais ou sobrenaturais geralmente atribuídas a ele. Nesse caso, é necessário diferenciar o fenômeno natural do desastre. Se o primeiro tem um componente “natural” mais claro, o segundo é construído socialmente, ou seja, o desastre não é natural (ROMERO; MASKREY, 1993). Nesse contexto, a pesquisa de desastres baseada no mapeamento de riscos pode ser definida por suas limitações, pois geralmente tende a localizar áreas de risco com moradores pobres (VALENCIO, 2012). Eles são, de fato, parte de uma narrativa institucional que explica desastres de maneira simplista, formulando que há um ‘dia de desastre’, que é um desastre natural e que a normalidade deve ser perseguida.

A perspectiva sociológica coloca que os desastres estão relacionados a fenômenos naturais, mas substancialmente são construções sociais. Nesta visão, inclui-se uma série de questões de desastre, como a complexidade causal, o caráter sistêmico e o processo de ruptura social (ROMERO; MASKREY, 1993; WILCHES-CHAUX, 1993; RIBEIRO, 1995; VALENCIO, 2009; OLIVER-SMITH, 2017). A compreensão sociológica leva ao desastre através de interpretações da estrutura e da dinâmica social de maneira multidimensional e multi-escalar, com ênfase no papel do Estado e de suas instituições, que, como o território físico, o meio ambiente e as populações, também possuem graus de vulnerabilidade para lidar com fenômenos chamados desastres. Nesse sentido, é certamente importante analisar os múltiplos aspectos da gênese dos riscos e desastres: geomorfologia, economia, política e demografia, entre outros.

Em resumo, uma definição de desastre que parece ser fértil e usada aqui lida com a sua ocorrência em relação a eventos de risco que trazem impactos extremos a situações de vulnerabilidade social e ambiental, afetando ou comprometendo a reprodução social das pessoas afetadas. Sua ocorrência não depende necessariamente de um risco extremo, mas das condições de vulnerabilidade e resiliência, onde os impactos e as capacidades de recuperação serão desigualmente distribuídos, uma vez que diferentes setores de atividade e populações não são afetados da mesma maneira nem têm as mesmas condições para lidar com desastres. Kelman (2020) vai além, debatendo como o desastre é um processo de longo prazo (e não aquele evento de curta duração, de alguns minutos, horas ou dias), feito a partir de escolhas que negaram o uso da política, do conhecimento e dos recursos para que os mesmos não ocorressem.

Nesse âmbito, Oliver-Smith *et al.* (2017) argumenta que é fundamental observar as causas básicas dos desastres, indo além do foco na gestão de desastres e na resposta a emergências, com um entendimento profundo dos riscos associado aos modelos de desenvolvimento que possam romper com a lógica dominante, baseada no paradigma de resposta. Haveria outra direção para a pesquisa que tratasse efetivamente da minimização do “círculo vicioso de falta de prevenção, aumento de perdas futuras e, conseqüentemente, aumento da demanda por resposta” (OLIVER-SMITH *et al.* 2017, p. 99-100).

Um dos conceitos que ganharam destaque nessa análise foi o de resiliência, com paradigmas originados em várias disciplinas, como física, ecologia, psicologia, economia e ciências sociais. Desde a pesquisa seminal de Holling (1973) o conceito foi amplamente disseminado e ressignificado. Está presente tanto nas pesquisas sobre desastres (MANYENA, 2006) como nos estudos urbanos (MEEROW *et al.*, 2016; MEEROW; NEWELL, 2019). Atualmente, é relativamente consolidado e amplamente utilizado, como mostra o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, que traz a necessidade de “Tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015).

Em termos gerais, a resiliência tem sido entendida como a capacidade de recuperar certos sistemas diante de perigos desencadeados por riscos variados (JOHNSON; BLACKBURN, 2014; UNISDR, 2005). No escopo da resiliência urbana, o conceito tem sido utilizado principalmente para descrever um tipo ideal de urbano, onde é possível suportar desastres e os impactos diretos e indiretos das mudanças climáticas (JOHNSON; BLACKBURN, 2014), mas também quanto aos significados de lidar com diferentes riscos e melhoria das condições anteriores (PENDAL; FOSTER; COWELL, 2010). Para Cutter *et al.* (2008), contribui para essa disseminação seu caráter positivo e proativo sobre o gerenciamento de desastres, enquanto termos como vulnerabilidade, riscos e desastres teriam conotação negativa.

Contudo, as visões sobre resiliência incluem paradigmas bastante contraditórios. Problematizações mais amplas e críticas (MEEROW; NEWELL, 2019; KAICA, 2017) estão presentes juntamente com perspectivas institucionais. Assim, o atributo da resiliência como algo desejável depende fundamentalmente de sua definição. Uma visão de resiliência como o retorno ao estado anterior, por exemplo, é necessariamente perversa, pois significa um retorno à própria condição que deu origem à vulnerabilidade (KLEIN; NICHOLLS; THOMALLA, 2003). Nesta ênfase, a resiliência permite a reprodução da condição de vulnerabilidade que levará a novos desastres.

No entanto, o desenvolvimento de pesquisas sobre resiliência trouxe novas perspectivas. A ressignificação da sua abordagem alterou sua ênfase, do resultado para o processo que gera o resultado desejado (MANYENA, 2006). Nesse sentido, a adaptabilidade e a abertura ao lidar com a mudança, e não a estabilidade, fazem parte da construção da resiliência. Os sistemas estáveis podem ser potencialmente pouco resilientes, pois não passam pelos processos de mudança apropriados (NORRIS *et al.*, 2008). Essa visão enfatiza que a mudança é vista como inevitável e o processo de resiliência fortalece a capacidade de antecipar e aprender com as adversidades contextuais. Contudo, essa discussão é aberta e não resolvida, especialmente à luz das definições de resiliência das políticas globais (JOHNSON; BLACKBURN, 2014).

A resiliência a desastres não é um simples retorno ao estado anterior (FOLKE, 2006), ou a capacidade dos ecossistemas e sociedades de absorver mudanças e persistir com os mesmos relacionamentos (HOLLING, 1973), mas um processo social que se conecta em diferentes momentos de tempo (referindo-se a desastres) uma série de recursos e capacidades, resultando em uma adaptação que alcança o bem-estar. Não significa resistência e aptidão para retornar, mas a busca de adaptação a

mudanças que permitam a reprodução social, e não a reprodução de desigualdades (MARQUES, 2014). Como Meerow e Newell (2019) argumentam, a política da resiliência deve reconhecer a importância de perguntar: resiliência a quem, para quem, para quem, onde, quando e por que, enfatizando como as diferentes visões dos atores levam à distintas prioridades urbanas.

Sinteticamente, alguns dos principais avanços que a perspectiva da resiliência permite seriam a integração das dimensões físicas e sociais dos estudos de risco e desastre, juntamente com uma visão do futuro, onde as ações são direcionadas para permitir escolhas apropriadas sobre as maneiras pelas quais lidar com desastres são fortalecidos. Esses elementos evitariam reforçar práticas puramente reativas (práticas comuns no gerenciamento de desastres), permitindo uma ênfase maior nas capacidades da própria comunidade para mitigação e preparação para emergências.

Um dos resultados do desenvolvimento e consolidação de teorias relacionadas a resiliência no discurso global (considerando a pesquisa e a política urbana) foi o desenvolvimento de indicadores de resiliência. Como um processo multidimensional, conhecê-la através de indicadores requer agregar variáveis que buscam a tradução de múltiplos processos. Se globalmente tais iniciativas já existem, no Brasil ainda são incipientes. Pouco progresso foi feito em estudos que relacionam características sociais e demográficas à resiliência, especialmente no contexto latino-americano. Algumas das experiências que podem ser citadas são a Resilience Alliance, o programa TURAS - Transitioning towards Urban Resilience and Sustainability, o projeto sobre Cidades Resilientes do ICLEI, a ACCCRN - Asian Cities Climate Change Resilience Network, e o programa BRR - "Building Resilient Regions", sediado na Universidade de Berkeley.

Governança urbana global

A resiliência urbana entrou nas agendas das agências internacionais como parte da governança da urbanização, em áreas como adaptação às mudanças climáticas e redução de riscos de desastres (ARUP, 2014), fazendo parte de uma prioridade de segurança e sustentabilidade (COAFFEE, 2008). A ênfase nesse conjunto de conceitos principais promove uma maneira específica de governança. É o caso da Nova Agenda Urbana (NAU) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A NAU, aprovada em 2016, é resultado das discussões em torno da Habitat III, conferência promovida pelas Nações Unidas no mesmo ano, em Quito (ONU, 2016). O documento é amplo e ao mesmo tempo em que traz temas do direito à cidade, fomenta uma visão de *smart cities* que utilizariam tecnologias de informação e comunicação na gestão e planejamento. Também consolida uma visão integrada entre cidade e ambiente, incluindo temas relacionados a redução e gestão de risco de desastres, a vulnerabilidade, resiliência e adaptação/mitigação de mudanças climáticas. Contudo, a NAU teria uma visão de um mundo exclusivamente urbano, com pouco pensamento sobre as causas estruturais das dinâmicas excludentes e desiguais em habitação e urbanização (HIC, 2016). Essa seria uma agenda genérica, com ausência de compromissos de quando, como, quem e com qual recurso financeiro; que lida com os temas de direito à cidade como um inventário de direitos, e não como um direito indivisível, coletivo e difuso; com referências excessivas à competitividade e criação de ambientes propícios para os negócios; quase ausência do tema das remoções e seguridade de posse de moradia e terra; visão limitada e contraditória do espaço público, deixando de lado uma grande parte dos equipamentos e projetos autogestionados; e uma visão mercantilista da cidade, com valorização da propriedade privada como resultado positivo da criação de espaços públicos (BALBIM, 2017; HIC, 2016; ALFONSIN, 2017).

Já nos ODSs, especificamente sua meta 11, reconhece a necessidade de “tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. A resiliência urbana já foi enquadrada e promovida em escala global como um conceito influente para políticas e atores urbanos (LEITNER *et. al.*, 2018). No entanto, considerar a resiliência como algo desejável depende fundamentalmente de sua definição, conforme discutido. A resiliência como retorno a uma condição anterior é possivelmente indesejada, já que significa um retorno à própria condição que deu origem à vulnerabilidade a desastres. Ou seja, a resiliência permite a reprodução de condições de vulnerabilidade que provavelmente levarão a novos desastres. Caso seja esse o caso, serão recorrentes as vozes que rebatem o conceito, lutando pelo sua negação. Essa é a dinâmica debatida por Kaika (2017) através da fala “*don’t call me resilient again!*”, destacando a importância de práticas e políticas baseadas na comunidade que fazem parte de mudanças mais amplas, onde a própria necessidade de criar resiliência é revista. Dessa forma, há uma ênfase na construção social do risco e do desastre, e não na sua redução. Essa seria uma visão intrinsecamente ligada a uma noção de justiça, evitando o uso da resiliência como atributo relacionado a designação de grupos sociais, geralmente vulnerabilizados e marginalizados, para obediência e responsabilização individual, que fomentam a estigmatização desses como populações resistentes, ociosas ou supersticiosas (JEROLLEMAN, 2019).

Em outros termos, se a resiliência é desejada, ela deve se concentrar no bem-estar e não na reconstrução de sociedades desiguais. Considerando que o bem-estar inclui múltiplas dimensões, tanto coletivas como subjetivas, e que em assentamentos humanos e espaços urbanos essas estão relacionadas a participação, engajamento, acesso, identidade e segurança (financeira, social e ambiental) (SHEKHAR; SCHMIDT; WEHLING, 2019), a resiliência deve ser observada a partir de uma relação sinérgica com tais elementos.

No entanto, os ODSs estão estabelecidos. É a agenda mais ampla para questões socioambientais. Se a inclusão de uma perspectiva de resiliência e sustentabilidade em relação à urbanização representa um passo à frente no reconhecimento do papel e da importância global das cidades e das questões ambientais, é crítico que tenhamos uma melhor compreensão do significado de cada um desses termos e, especificamente, da resiliência.

Para tal, um exercício feito aqui é o de examinar o conjunto de definições e indicadores globais adotados pelos ODS e refletir sobre como fundamentará as políticas com uma direção específica para as relações urbano-ambiente. A Tabela 1 baseia esse exercício, reunindo a classificação dos indicadores do ODS 11 de acordo com o desenvolvimento metodológico e a disponibilidade dos dados publicada pelo “*Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators*” (IAEG-SDGs). Embora os ODSs tenham grande sinergia, nesse exercício focamos apenas nesse ODS específico, já que o mesmo trata exclusivamente das cidades.

Para a construção da Tabela 1 incluímos a proposta de revisão dos indicadores de 2019, submetida a reunião da Comissão Estatística das Nações Unidas em março de 2020. Os indicadores estão classificados em três níveis: I (indicador claro, possui metodologia estabelecida internacionalmente e dados com produção regular), II (indicador claro, com metodologia internacionalmente reconhecida, mas sem produção regular de dados) e III (nenhuma metodologia internacional disponível para o indicador). Dado que a revisão mais atual ainda não possui tradução usada oficialmente, optamos por manter a versão em língua inglesa.

Tabela 1. Metas, indicadores e classificação em *Tiers* para o ODS 11, segundo proposta inicial e reclassificação em 2020.

Objetivos e metas	Indicadores	Tier Proposto	Tier reclassificado (2020)
11.1 By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums	11.1.1 Proportion of urban population living in slums, informal settlements or inadequate housing	I	I
11.2 By 2030, provide access to safe, affordable, accessible and sustainable transport systems for all, improving road safety, notably by expanding public transport	11.2.1 Proportion of population that has convenient access to public transport, by sex, age and persons with disabilities	II	II
11.3 By 2030, enhance inclusive and sustainable urbanization and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries	11.3.1 Ratio of land consumption rate to population growth rate	II	II
	11.3.2 Proportion of cities with a direct participation structure of civil society in urban planning and management that operate regularly and democratically	III	II
1.4 Strengthen efforts to protect and safeguard the world's cultural and natural heritage	11.4.1 Total expenditure (public and private) per capita spent on the preservation, protection and conservation of all cultural and natural heritage, by type of heritage (cultural, natural, mixed and World Heritage Centre designation), level of government (national, regional and local/municipal), type of expenditure (operating expenditure/investment) and type of private funding (donations in kind, private non-profit sector and sponsorship)	III	II
11.5 By 2030, significantly reduce the number of deaths and the number of people affected and substantially decrease the direct economic losses relative to global gross domestic product caused by disasters	11.5.1 Number of deaths, missing persons and directly affected persons attributed to disasters per 100,000 population	II	II
	11.5.2 Direct economic loss in relation to global GDP, damage to critical infrastructure and number of disruptions to basic services, attributed to disasters	II	II
11.6 By 2030, reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including by paying special attention to air quality and municipal and other waste management	11.6.1 Proportion of municipal solid waste collected and managed in controlled facilities out of total municipal waste generated, by cities	II	II
	11.6.2 Annual mean levels of fine particulate matter (e.g. PM2.5 and PM10) in cities (population weighted)	I	I
11.7 By 2030, provide universal access to safe, inclusive and accessible, green and public spaces, in particular for women and children, older persons and persons with disabilities	11.7.1 Average share of the built-up area of cities that is open space for public use for all, by sex, age and persons with disabilities	II	III
	11.7.2 Proportion of persons victim of physical or sexual harassment, by sex, age, disability status and place of occurrence, in the previous 12 months	III	II
11.a Support positive economic, social and environmental links between urban, peri-urban and rural areas by strengthening national and regional development planning	11.a.1 Number of countries that have national urban policies or regional development plans that (a) respond to population dynamics; (b) ensure balanced territorial development; and (c) increase local fiscal space	Revisão de disponibilidade de dados pendente	

continua

continuação

11.b By 2020, substantially increase the number of cities and human settlements adopting and implementing integrated policies and plans towards inclusion, resource efficiency, mitigation and adaptation to climate change, resilience to disasters, and develop and implement, in line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, holistic disaster risk management at all levels	11.b.1 Number of countries that adopt and implement national disaster risk reduction strategies in line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030	III	II
	11.b.2 Proportion of local governments that adopt and implement local disaster risk reduction strategies in line with national disaster risk reduction strategies	II	II
11.c Support least developed countries, including through financial and technical assistance, in building sustainable and resilient buildings utilizing local materials	11.c.1 Proportion of financial support to the least developed countries that is allocated to the construction and retrofitting of sustainable, resilient and resource-efficient buildings utilizing local materials	III	Indicador excluído

Fonte: IAEG-SDG. Disponível em: https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_17%20April%202020_web.pdf. Último acesso em 14 de maio de 2020.

Embora resumir a visão subjacente aos objetivos do ODS 11 sobre o que seriam cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis seja uma tarefa difícil, nos parece que essas podem ser colocadas nos pontos a seguir. Nelas, seriam ausentes favelas e assentamentos informais e haveria acesso conveniente ao transporte público. Seriam cidades compactas, com participação regular e democrática da sociedade civil no planejamento urbano, com financiamento para proteger o patrimônio cultural e natural, com menos riscos de desastres. Mesmo que ocorram desastres, a tendência seria de que esses afetassem cada vez menos pessoas e gerassem menos perdas econômicas. Haveriam sistemas de esgoto regulares e adequados e a melhor qualidade do ar possível. Haveria acesso universal a espaços verdes e públicos de qualidade. Concluindo, também haveria um papel importante da assistência financeira e técnica internacional na construção de edifícios sustentáveis, resilientes e eficientes em termos de consumo de recursos.

A primeira vista, em termos gerais, esse tipo de definição ideal para as cidades parece ser bastante razoável. No entanto, é possível ou realmente desejável? Além disso, o conjunto específico de indicadores dos ODSs é capaz de promover esse tipo de cidade? Nossa resposta é que essa ideia específica de resiliência é insuficiente para alcançar um aumento real do bem-estar e da capacidade de lidar com as mudanças. Há uma falta de considerações sobre os contextos locais de resiliência urbana, falta de vínculos entre indicadores e metas nos ODS, bem como limites dessa estrutura e indicadores para induzir mudanças efetivas na desigualdade, habitação e urbanização.

Nessa direção, a discussão que Wisner (2020) realiza sobre a implementação dos Marcos de ação de Hyogo (2005-2015) e de Sendai para Redução dos Riscos (2015-2030) possui paralelos com as possibilidades dos ODSs nos campos de desastres e urbanização, dada o alinhamento e coerência de iniciativas no contexto das agendas Pós-2015. Nesse argumento, a conclusão é que esses marcos falharam em lidar com as causas básicas dos desastres, que estão na raiz desses eventos. Adicionalmente, os cenários de mudança climática mais recentes (ALLEN *et al.*, 2019) demandam que as transformações necessárias para evitar o aumento dos riscos e ainda maior marginalização deverão ser feitas de modo rápido e integrado. Assim, tanto as agências internacionais (Wisner enfatiza o papel da *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*) como governos locais devem assumir um protagonismo de liderança que seja efetivo, em conjunto e com a sociedade civil e amplificando seu papel, buscando um papel mais profundo de liderança baseado nos direitos e na justiça.

Considerando esses aspectos, no próximo item são colocadas algumas questões para o caso brasileiro, buscando um diálogo entre resiliência, urbanização e governança.

Algumas reflexões sobre o caso brasileiro

O processo de urbanização no Brasil é exemplar em relação às dificuldades de monitoramento e implementação de ODS. O Brasil é um país extremamente desigual, em que a urbanização ocorreu muito rápida e extensivamente, alterando forças produtivas, relações de trabalho e ampliando desigualdades (85% da população do país vive nas cidades). Em 2015, os 10% mais ricos concentravam 35 vezes a renda dos 10% mais pobres (VILLELA; MARQUES, 2018) e o índice de Gini era de 0,5. No mesmo ano o déficit habitacional total foi estimado em mais de 6 milhões de unidades habitacionais, ou 9,0% do total de residências existentes (FJP, 2018). Em alguns grandes centros, como o Rio de Janeiro, mais de 20% de sua população vive em favelas.

Essa configuração produziu um sistema de cidades heterogêneo, com segregação e generalização de periferias precárias. A continuidade e a perpetuação da desigualdade social brasileira nas áreas urbanas, aliadas a uma atitude anti-urbana, carente de planejamento e governança proativa em relação à transição urbana, influenciaram para o cenário atual de uma urbanização muito precária.

Nesse contexto, problematizamos quatro questões da agenda implicada pelo ODS 11, que limitam sua especificidade, mensurabilidade e aderência em relação às dinâmicas urbanas do país. Para tal são consideradas as diversas fontes de dados em uso para sua mensuração, e especificamente a Plataforma “Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”².

O primeiro ponto é relativo aos dados. Globalmente, apenas 2 dos 14 indicadores (ou 14,3%) para o ODS 11 possuem produção regular de dados e metodologia definida. O Brasil conseguiu avançar em relação a tal produção além do quadro global, produzindo 4 indicadores. Contudo, o contexto recente não seria de mudanças na produção, considerando que muitas das informações seriam passíveis de desagregação, inclusive no nível municipal.

Nesse campo, a probabilidade de avanços é muito baixa. A revisão mais recente do IAEG-SDG logrou eliminar indicadores classificados como TIER III, mas deixa claro que as incertezas são grandes. A reclassificação define que o próprio conceito de cidades ainda está com definição pendente. Em outro caso, as metas que tratam de suportes ao desenvolvimento estão sem indicadores. É o caso da meta 11.a, que trata do apoio à construção de planos regionais e nacionais de desenvolvimento relacionados às áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, e da meta 11.c, que trata do suporte financeiro e técnico aos países menos desenvolvidos na construção de áreas sustentáveis e resilientes. Em ambas, não há indicador. Ou seja, pode-se considerar que a construção sustentável e resiliente é fundamental no ODS 11, mas ainda não há como acompanhar sua implementação. Assim, o quadro geral dos dados para o monitoramento de uma agenda, cinco anos após sua implementação e 10 anos antes do seu horizonte final, pode apenas construir dois indicadores em nível global: a proporção de população vivendo em moradias inadequadas (indicador 11.1.1) e os níveis médios anuais de material particulado fino nas cidades (11.6.2). E, mesmo nesses, incertezas com relação a qualidade e continuidade da produção dos dados não pode ser desconsiderada. No Brasil, os cálculos sobre déficit habitacional foram produzidos a partir das PNADs até 2015, quando pararam de ser atualizados. Já a mensuração de domicílios em favelas (classificados como domicílios em aglomerações subnormais pelo IBGE) é feita nos Censo Demográficos, que são decenais.

Outro aspecto importante diz respeito às recentes crises econômicas e políticas do país, que se somam a crise da pandemia causada pela Covid-19, colocando dificuldades fiscais e operacionais para a produção de dados. O Censo Demográfico 2020 (uma das principais fontes de dados para estatísticas urbanas para os municípios) teve seu projeto alterado significativamente em 2019, com uma redução no questionário. Esse foi um processo controverso, com disputas sobre a validade e eficácia da medida. Contudo, a adoção de questionários curtos visando a garantia de cobertura e qualidade da coleta das informações por sexo e idade da população (aprimoramento da cobertura do censo e da qualidade dos dados) segue recomendação das Nações Unidas (UN, 2017). A questão, nesse caso, reside em definir outras metodologias e fontes de dados que possam suprir tais ausências, inclusive para monitoramento dos ODS. Já nesse ano, como em diversos países, o Censo foi prorrogado dada a pandemia do Covid-19, que tem afetado a produção de estatísticas em todo o globo, seja com prorrogação de Censos Demográficos, seja com a produção de estatísticas públicas de forma mais ampla³. Nesse contexto, a promoção de um tipo de urbano, com ausência de dados, é severamente afetada.

A segunda questão é relacionada aos aspectos da resiliência urbana ressaltados pelas práticas e literatura, que indicam alguns pontos centrais das políticas que não são totalmente considerados no contexto dos ODS. Isso inclui a estrutura institucional do município, a existência de múltiplos tomadores de decisão e atores, a necessidade de financiamento para reduzir o risco de desastres (e não apenas para lidar com o efeito de desastres), a melhoria das condições de habitação e infraestrutura e a consideração dos contextos locais, entre outros. Alguns desses elementos estão presentes no ODS 11, embora tangencialmente, enquanto outros não estão incluídos. O que também preocupa é que alguns desses tópicos sejam muito bem expressos em metas, mas não incluídos em indicadores. Nesse caso, os ODS, ao menos em relação à dinâmica urbana, são mais uma carta de intenções do que um compromisso efetivo com a resiliência e a sustentabilidade. Ressalta-se que a própria natureza dos ODS não dará respostas cruciais à resiliência urbana, como resiliência para quem ou onde.

Além disso, há um problema de aderência entre metas e indicadores, que são observados em diferentes graus. O indicador 11.1, por exemplo, tenta definir o conceito muito heterogêneo de moradia adequada. Nesse caso, é possível definir uma medida global? Algumas das principais limitações desses indicadores são a equalização de favelas e precariedade, bem como a falta de critérios para avaliar a adequação, conforto e segurança da moradia. Nem toda habitação nas favelas é necessariamente precária. No Brasil, além da infraestrutura precária das favelas, uma construção social de estigmas negativos em torno de seus habitantes tem sido crucial para sua exclusão. Além disso, a redução percentual da população que vive em favelas não garante um aumento da resiliência. Por exemplo, a remoção da população em áreas de risco pode 'melhorar' o resultado dos indicadores, além de atuar como um gatilho para o rompimento dos laços sociais e comunitários com as atividades de subsistência.

Os indicadores também não capturam melhorias na urbanidade das favelas. Mesmo ao analisar os indicadores expandidos, presentes em outros objetivos, as medidas incluem apenas o acesso ao saneamento e à eletricidade. A própria noção de qualidade urbana da meta é abstrata.

A terceira questão é que, como um conceito típico de modernidade reflexiva (BECK, 1992; GIDDENS, 1990), a resiliência é constantemente repensada por práticas e concepções. Este é certamente outro elemento de complexidade para a definição de indicadores. Também é importante observar que a busca por segurança preconizada pelo termo, especialmente a busca por segurança no mundo da alta modernidade, é extremamente limitada. A segurança ontológica, que diz respeito às possibilidades de

reprodução de identidades e um bem-estar real, é confrontada pela proliferação de riscos criados pela própria modernidade. Os riscos do totalitarismo, guerras em larga escala e colapso ecológico ameaçam constantemente as possibilidades de promover a resiliência.

Um quarto ponto diz respeito à ligação entre resiliência e sustentabilidade. O segundo é certamente fundamental para a promoção do primeiro. As situações crônicas de vulnerabilidade e risco se devem a um desequilíbrio nas relações entre sociedade e natureza e, portanto, a promoção da sustentabilidade tende a gerar também a promoção da resiliência.

O ODS 11 apresenta uma concepção interessante, relacionando inclusão, sustentabilidade, resiliência e segurança em uma única perspectiva. Essa abordagem agrega questões da literatura, especificamente sobre resiliência urbana. Nesse caso, considerar a resiliência além da questão de riscos e desastres é interessante, incluindo dinâmica institucional e social. Além disso, os ODS poderiam levar os governos a buscar alguns objetivos universais, independentemente de opções ou pontos de vista políticos. As metas e objetivos expressos nos ODS podem ser particularmente importantes como um acordo social com um bem-estar geral e mínimo. No Brasil contemporâneo, por exemplo, onde as políticas do estado de bem-estar social estão sendo reduzidas, os ODS poderiam oferecer algumas direções que seriam ainda mais difíceis ao diminuir os esforços e pressões internacionais.

No entanto, a conexão entre produção de dados, geração de indicadores e cumprimento de metas tem alguns limites. Alguns dados são difíceis de obter e exigirão um esforço maior, tanto para a coleta quanto para a sistematização. Por outro lado, muitos dos dados já disponíveis basearão a construção de indicadores, mesmo que eles não expressem adequadamente até os objetivos que representam.

O caso brasileiro ilustra como alguns indicadores de resiliência não são específicos e mensuráveis, além da baixa adesão à sua realidade. Embora as partes interessadas locais e os atores governamentais tomem a resiliência como principal objetivo do planejamento urbano, a promoção dessa ideia específica de resiliência tem alguns limites para alcançar um aumento real do bem-estar e da capacidade de lidar com as mudanças.

Concluindo, as questões sobre as relações entre ODSs e a resiliência urbana ainda estão em aberto, e a década de 2020 será central para sua promoção e monitoramento. Com isso, as questões que ressaltamos no contexto do país são:

1. Considerando as tendências políticas atualmente no Brasil, como os ODS podem ser reforçados? Qual o papel dessa estrutura para induzir mudanças efetivas na desigualdade, moradia e urbanização nas cidades brasileiras?
2. Considerando as necessidades de dados no nível dos municípios, como os atores locais podem se comprometer com o monitoramento dos ODS? No contexto de restrições fiscais para produção de dados, seria mais adequado garantir a produção dos dados historicamente consolidados e ainda relevantes, e não defender a produção de novos indicadores?
3. No atual estágio de transição urbana, o Brasil possui um alto nível de desigualdade e espaços urbanos precários. Considerando a transição demográfica, o país enfrenta um processo avançado de envelhecimento e, mais uma vez, desigualdades entre os indicadores. Nesse contexto, que dimensões da resiliência urbana poderiam ser enfatizadas pela sociedade civil e pelos governos?
4. Dada a heterogeneidade das áreas urbanas e das características dos desastres no país, é interessante focar em indicadores e práticas que respondam a tais dinâmicas. Nesse sentido, sistemas de indicadores pensados em relação às especificidades locais e regionais, com maior aderência a tais contextos, podem ensejar a resiliência. Assim, quais seriam as possibilidades de implementação, no âmbito do planejamento, de alternativas que visem a construção da resiliência urbana nesse contexto?

Notas

2 Disponível em <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em 07 de maio de 2020.

3 Mais informações podem ser acessadas em <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/COVID-19/> e <https://covid-19-response.unstatshub.org/>. Último acesso em 13 de maio de 2020.

Referências

- ALFONSIN, B. de M. et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, jul. 2017. ISSN 2317-7721.
- ALLEN, M. ET AL. **Aquecimento global de 1,5°C**: sumário para formuladores de políticas públicas. Brasol, IPCC, 2019.
- ARUP. **City resilience index**: city resilience framework. Londres: Ove Arup & Partners International Limited, 2014.
- BALBIM, R. A geopolítica das cidades e a nova agenda urbana. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 17, 2017.
- BECK, Ulrich. **Risk society**: towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.
- BLACKBURN, S.; PELLING, M.; MARQUES, C. Megacities and the cost: global context and scope for transformation. In: WOLANSKI, E.; DAY, J. W.; ELLIOT, M.; RAMACHANDRAN, R. **Coasts and estuaries**: the future. Cambridge: Elsevier, 2019. Cap. 38, p. 661-669.
- COAFEE, Jon. Risk, resilience, and environmentally sustainable cities. **Energy Policy**, v. 36, n. 12, p. 4633-4638, 2008.
- CUTTER, S.; BARNES, L.; BERRY, M. et al. A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. **Global Environmental Change**, v. 18, n. 4, p. 598-606, 2008.
- CHAMPION, T., HUGO, G. Introduction: moving beyond the urban-rural dichotomy. In: Champion, T., Hugo, G. (Eds.). **New Forms of Urbanisation: Beyond the Urban-Rural Dichotomy**. Ashgate, Aldershot, Hants, 2004. p. 3-24.
- DYSON, Tim. The Role of the Demographic Transition in the Process of Urbanization. **Population and Development Review**, n. 37, p. 34-54, 2011.
- FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações, 2018.
- FOLKE, Carl. Resilience: The emergence of a perspective for social: ecological systems analyses. **Global Environmental Change**, v. 16, p. 253-267, 2006.
- GIDDENS, Anthony. **The consequences of modernity**. Polity Press, 1990.
- HIC. **Statement at Habitat III**: Toward a Human Rights Habitat. Quito, 2016. Disponível em: http://www.hlrn.org/img/documents/Habitat_III_Statement.pdf. Acesso em: 14 maio 2020.
- HOGAN, D.J.; OJIMA, R. Urban sprawl: a challenge for sustainability. In: MARTINE, G.; et al. (eds.) **The New Global Frontier**: urbanization, poverty and environment in the 21st century. London: Earthscan, p.203-216, 2008.
- HOLLING, C.S. Resilience and stability of ecological systems. **Annual Review of Ecology and Systematics**, v. 4, p. 1-23, 1973.
- JEROLLEMAN, A. **Disaster recovery through the lens of justice**. Cham, Switzerland: Palgrave Pivot, 2019.
- JOHNSON, C.; BLACKBURN, S. Advocacy for urban resilience: UNISDR's Making Cities Resilient Campaign. **Environment and Urbanization**, v. 26, n. 1, p. 29-52, 2014.
- KAIKA, M. "Don't call me Resilient Again!" The new urban agenda as immunology ... or what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and

- indicators. **Environment and Urbanization**, v. 29, n. 1, p. 89–102, 2017. DOI: 10.1177/0956247816684763.
- KELMAN, I. **Disasters by choice: How our actions turn natural hazards into catastrophes**. Oxford University Press, 2020.
- KLEIN, R.; NICHOLLS, J.T.; THOMALLA, F. Resilience to Natural Hazards: How Useful is this concept? **Environmental Hazards**, n. 5, p. 34-53, 2003.
- LEITNER, H.; SHEPPARD, E.; WEBBER, S.; COLVEN, E. Globalizing urban resilience. **Urban Geography**, v. 39, n. 8, p. 1276-1284, 2018.
- MANYENA, S. B. The concept of resilience revisited. **Disasters**, v. 30, n. 4, p. 433-450, 2006.
- MARCHEZINI, V.; WISNER, B.; LONDE, L. R.; SAITO, S. M. (orgs.). **Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action**. São Carlos: RiMa Editora, 2017.
- MARCHEZINI, V.; WISNER, B. Challenges for vulnerability reduction in Brazil: Insights from the PAR framework. In: MARCHEZINI, V.; WISNER, B.; LONDE, L. R.; SAITO, S. M. (orgs.). **Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action**. São Carlos: RiMa Editora, 2017.
- MARQUES, C. **Em busca da resiliência?: a urbanização, ambiente e riscos em Santos (SP)**. 2014. Tese (Doutorado em Demografia) - IFCH, UNICAMP, Campinas, 2014.
- MASKREY, A (org.). **Los desastres no son naturales**. La Red, 1993.
- MEEROW, S.; NEWELL, JOSHUA P.; STULTS, MELISSA. Defining urban resilience: A review. **Landscape and Urban Planning**, v. 147, p. 38-49, 2016.
- MEEROW, S.; NEWELL, J. P. Urban resilience for whom, what, when, where, and why? **Urban Geography**, v. 40, n. 3, p. 309-329, 2019.
- MORROW, B. H. Community Resilience: A Social Justice Perspective. **Community and Regional Resilience Initiative Research Report**, n. 4, 2008.
- NORRIS, F. H.; STEVENS, S. P.; PFEFFERBAUM, B.; WYCHE, K. F.; PFEFFERBAUM, R. L. Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. **American journal of community psychology**, v. 41, n. 1-2, p. 127-50, 2008.
- ONU. **Habitat III: Nova Agenda Urbana**. Quito, 2016.
- ONU. **Cidades e comunidades sustentáveis**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 17 set. 2019.
- OLIVER-SMITH, A.; AYALA, I. A.; BURTON, I.; LAVELL, A. A construção social do risco de desastres: em busca das causas básicas. In: MARCHEZINI, V.; WISNER, B.; LONDE, L. R.; SAITO, S. M. (orgs.). **Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action**. São Carlos: RiMa Editora, 2017.
- PENDALL, R.; FOSTER, K. A.; COWEL, M. Resilience and regions: building understanding of the metaphor. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 3, n. 1, 2010.
- RIBEIRO, M. J. Sociologia dos desastres. **Sociologia**, n. 18, p.23-43, 1995.
- ROMERO, G.; MASKREY, A. Como entender los desastres naturales. In: MASKREY, A. (Ed.). **Los desastres no son naturales**. Cidade do Panamá: La Red, 1993. p. 6-10.
- SHEKHAR, H.; SCHMIDT, A. J.; WEHLING, H. W. Exploring wellbeing in human settlements: a spatial planning perspective. **Habitat International**, n. 87, p. 66–74, 2019.
- UN. UNITED NATIONS. **Department of Economic and Social Affairs Statistics Division**. New York, 2017.
- UN. UNITED NATIONS. **World population Prospects 2018**. New York: UN/DESA, 2019a.
- UN. UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects 2018: Highlights**. New York: UN/DESA, 2019b.
- UNISDR. **Hyogo Framework for Action 2005-2015**. Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Geneva, 2005.
- UNISDR. **Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Risk and Poverty in a**

- Changing Climate – Invest Today for a Safer Tomorrow. UNISDR, Geneva, 2009.
- UNISDR. **Global Assessment of Disaster Risk Reduction 2015**. UNISDR, Geneva, 2015.
- UNISDR **State of the world population 2007**: unleashing the potential of urban growth. New York, 2007.
- UNISDR. **Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses**. Revision 3, UN, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, New York, 2017.
- UNISDR. **Open Group Proposal for Sustainable Development Goals**. New York, 2015.
- UNISDR. **World population Prospects 2018**. New York: UN/DESA, 2019a.
- UNISDR. **World Urbanization Prospects 2018: Highlights**. New York: UN/DESA, 2019b.
- VALÊNCIO, Norma. Da morte da Quimera à procura de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. In: VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (orgs.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa, 2009.
- VALÊNCIO, Norma. **Para além do 'dia do desastre': o caso brasileiro**. Curitiba: Appris, 2012. (Coleção Ciências Sociais).
- VILLELA, Raphael, MARQUES, César. Desigualdade de renda e condições de vida nas metrópoles brasileiras: uma análise com base nos microdados da PNAD. In: CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2018.
- WILCHES-CHAUX, Gustavo. La vulnerabilidad global. In: MASKREY, A. (org.). **Los desastres no son naturales**. La Red, 1993.
- WISNER, B.; GAILLAR, J. C. E KELMAN, I. 2012. Framing disaster: Theories and stories seeking to understand hazards, vulnerability and risk. In: WISERM, B.; GAILLARD, J. C.; KELMAN, I. (orgs.). **The Routledge handbook of hazards and disaster risk reduction**. London: Routledge. 2012.
- WISNER, B. Five Years Beyond Sendai: Can We Get Beyond Frameworks? **International Journal fo Disaster Risk Science**, v. 11, p. 239–249, 2020.

