

## APORTES À RELAÇÃO ENTRE OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (ODUS) E CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM)

### *Contributions to the relationship between Sustainable Urban Development Goals (SUDG) and Multipurpose Territorial Cadastral (MTC)*

**Nathan Belcavello de Oliveira**  
**Ministério das Cidades**

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano  
[nathan.oliveira@cidades.gov.br](mailto:nathan.oliveira@cidades.gov.br)

#### **Resumo:**

Inspirados nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e orientados por outros marcos internacionais como a Nova Agenda Urbana (NAU) e o Acordo de Paris, os Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) se convertem em proposta elaborada a partir de um processo participativo. Sistematizados em 16 ODUS, ainda podem ser interpretados como a localização dos ODS nas cidades brasileiras. Ainda em formulação, sintetizados em caminhos possíveis e horizontes visíveis, os ODUS se propõem como uma agenda nacional que salienta os anseios locais que se traduzem na possibilidade de efetivação do desenvolvimento urbano sustentável e em base de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) quando aprovada em Lei. Quando consolidados, os ODUS poderão ser mensurados e monitorados. Para isso, o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) se apresenta como instrumento privilegiado, por se tratar de sistema de informação espacial que permite o tratamento e análise do conjunto de caminhos possíveis de cada um dos ODUS, monitorando o alcance dos horizontes visíveis.

**Palavras-chave:** Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável; Cadastro Territorial Multifinalitário; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Nova Agenda Urbana; Acordo de Paris.

#### **Abstract:**

Inspired by the Sustainable Development Goals (SDG) and guided by other international frameworks such as the New Urban Agenda (NAU) and the Paris Agreement, the Sustainable Urban Development Goals (SUDG) are a proposal developed through a participatory process. Systematized in 16 SDGs, they can also be interpreted as the location of the SUDG in Brazilian cities. Still in the process of being formulated, synthesized in possible paths and visible horizons, the SUDG are proposed as a national agenda that highlights local desires that translate into the possibility of achieving sustainable urban development and as a basis for implementing the National Urban Development Policy (NDUP) when approved by law. Once consolidated, the SUDG can be measured and monitored. For this purpose, the Multipurpose Territorial Cadastral (MTC) is a privileged instrument, as it is a spatial information system that allows the treatment and analysis of the set of possible paths of each of the SUDG, monitoring the achievement of visible horizons.

**Keywords:** Sustainable Urban Development Goals; Multipurpose Territorial Cadastral; Sustainable Development Goals; New Urban Agenda; Paris Agreement.

## 1 INTRODUÇÃO

Os 16 Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS), em consolidação em caminhos possíveis e em horizontes visíveis, refletidos na proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), propõem-se enquanto agenda nacional para a efetivação do desenvolvimento urbano sustentável nas cidades brasileiras, bem como alternativa de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), também relacionados com a Nova Agenda Urbana (NAU) e o Acordo de Paris sobre mudança do clima.

Para o monitoramento dos ODUS, o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) se converte em instrumento privilegiado, enquanto sistema de informação espacial que permite o tratamento e a análise dos caminhos possíveis para o alcance dos horizontes visíveis.

Com a finalidade de refletir sobre a relação entre os dois objetos de análise, o texto irá apresentar os ODUS, traçando um breve histórico de sua formulação, e o CTM, tecendo algumas considerações finais.

## 2 OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (ODUS)

A proposta relacionada aos *Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável* (ODUS) surge no bojo do processo de formulação da *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (PNDU), entre as atividades do *Projeto de Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano no Brasil* (ANDUS), executado no âmbito da cooperação técnica internacional entre os governos do Brasil e da Alemanha.

Inspirados nos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS), que sintetizam a denominada *Agenda 2030* (ONU, 2015), um pacto global formulado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, os ODUS se propõem a “organizar uma agenda nacional para o desenvolvimento urbano sustentável” (Brasil, 2021, p. 12). Também tomam como referenciais a *Nova Agenda Urbana* (NAU – ONU-HABITAT, 2019), adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em 20 de outubro de 2016, em Quito, Equador; e o *Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*, celebrado em 12 de dezembro de 2015 (Brasil, 2017).

Os ODUS se relacionam intrinsecamente com o ODS 11, “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015, p. 30). Desse modo, considerando a interação entre os ODS e entre os ODUS, é possível afirmar que estes últimos também se traduzem em um esforço de localização dos ODS, que, por sua vez:

[...] é o processo de levar em consideração os contextos subnacionais na realização da Agenda 2030, desde o estabelecimento de objetivos e metas até a determinação dos meios de implementação, bem como o uso de indicadores para medir e acompanhar o progresso.

Localização refere-se tanto à forma como os governos locais e regionais podem apoiar a realização dos ODS por meio de ações “de baixo para cima”, quanto a forma como os ODS podem fornecer um arcabouço para uma política de desenvolvimento local.

O ODS 11, sobre cidades e comunidades sustentáveis, é o eixo central do processo de localização. Sua inclusão na Agenda 2030 é fruto de um

trabalho de defesa da comunidade urbana – particularmente associações governamentais locais e regionais. Este trabalho é resultante do crescente reconhecimento internacional da importância da dimensão subnacional do desenvolvimento. Associar o ODS 11 às dimensões urbanas dos outros 16 objetivos será uma parte essencial da localização dos ODS (GTF; ONU-HABITAT; PNUD, [2016], p. 12).

Para tal, seguiu-se um processo participativo de elaboração dos ODUS, que tivesse como perspectiva as necessidades e anseios locais, refletindo em um pacto nacional, bem como em objetivos da própria PNDU. Desse modo, iniciando tal processo, em 2021 foram realizadas seis oficinas de maneira virtual, devido aos protocolos de afastamento social adotados durante a pandemia de Covid-19, sendo uma nacional e cinco regionais. Tais eventos reuniram 605 participantes representando 225 organizações dos 26 Estados e do Distrito Federal, entre movimentos sociais, organizações da sociedade civil e não-governamentais, entidades profissionais, instituições de Ensino Superior e pesquisa e governos municipais e estaduais.

A oficina nacional foi criada para ser o evento que marcaria a abertura dos trabalhos e demonstraria o processo para um público amplo [...]. O debate ocorreu de forma livre em oito equipes de trabalho que foram compostas de forma aleatória. Nelas, os participantes discutiram temas indispensáveis para a agenda de desenvolvimento urbano sustentável [...]. Os aprendizados dessa oficina foram essenciais para o planejamento das oficinas regionais (ajuste de métodos).

As cinco oficinas regionais, uma por macrorregião, focaram no conhecimento que vem da gestão municipal local, do poder executivo estadual, da academia e da sociedade civil regional [...]. A fim de formular de forma coletiva as propostas para os ODUS, as oficinas foram estruturadas em três importantes momentos (*frameworks*), com formatos em plenária e em grupos de trabalho menores. A metodologia do *Metadesign* focou em ativar o repertório e as experiências individuais para a construção de ODUS coletivos e intersetoriais (ANDUS, 2022, p. 24-25).

Além das oficinas virtuais, 14 conferências livres foram realizadas de maneira independente por organizações e movimentos sociais com apoio metodológico e conceitual da equipe do Projeto ANDUS. Tais eventos reuniram mais de 500 participantes e as contribuições geradas se somaram àquelas produzidas nas oficinas organizadas diretamente pelo Projeto ANDUS.

Após os momentos colaborativos nas oficinas e conferências, ocorreu um processo intenso e complexo de sistematização dos resultados: atividades de leitura, análise, compreensão e processamento da grande inteligência coletiva que foi coletada, liderados pelo WRI Brasil, que coordenou esforços com a equipe executiva. Ao final, estavam propostos os 16 ODUS, que foram então apresentados ao público em dezembro de 2021 (*Ibid.*, p. 25).

A sistematização resultou nos 16 ODUS assim enunciados:

- ODUS 1: Direito à cidade para todas as pessoas;
- ODUS 2: Moradia digna, segura e bem localizada;
- ODUS 3: Território urbano articulado e eficiente;
- ODUS 4: Cidade protagonista da ação climática;

- ODUS 5: Cidade e natureza integradas;
- ODUS 6: Águas urbanas para a vida;
- ODUS 7: Prosperidade econômica inclusiva e verde;
- ODUS 8: Cidade inteligente;
- ODUS 9: Patrimônio, identidades e saberes regionais;
- ODUS 10: Espaços públicos acolhedores e seguros;
- ODUS 11: Cidade para todas as gerações;
- ODUS 12: Cidade democrática e participativa;
- ODUS 13: Cidade educadora;
- ODUS 14: Finanças municipais eficientes, inovadoras e justas;
- ODUS 15: Políticas urbanas integradas;
- ODUS 16: Cooperação e parcerias para o desenvolvimento urbano.

Podem ser reunidos em quatro dimensões, conforme disposto na Figura 1.

Figura 1 – Dimensões dos ODUS



Fonte: elaboração própria.

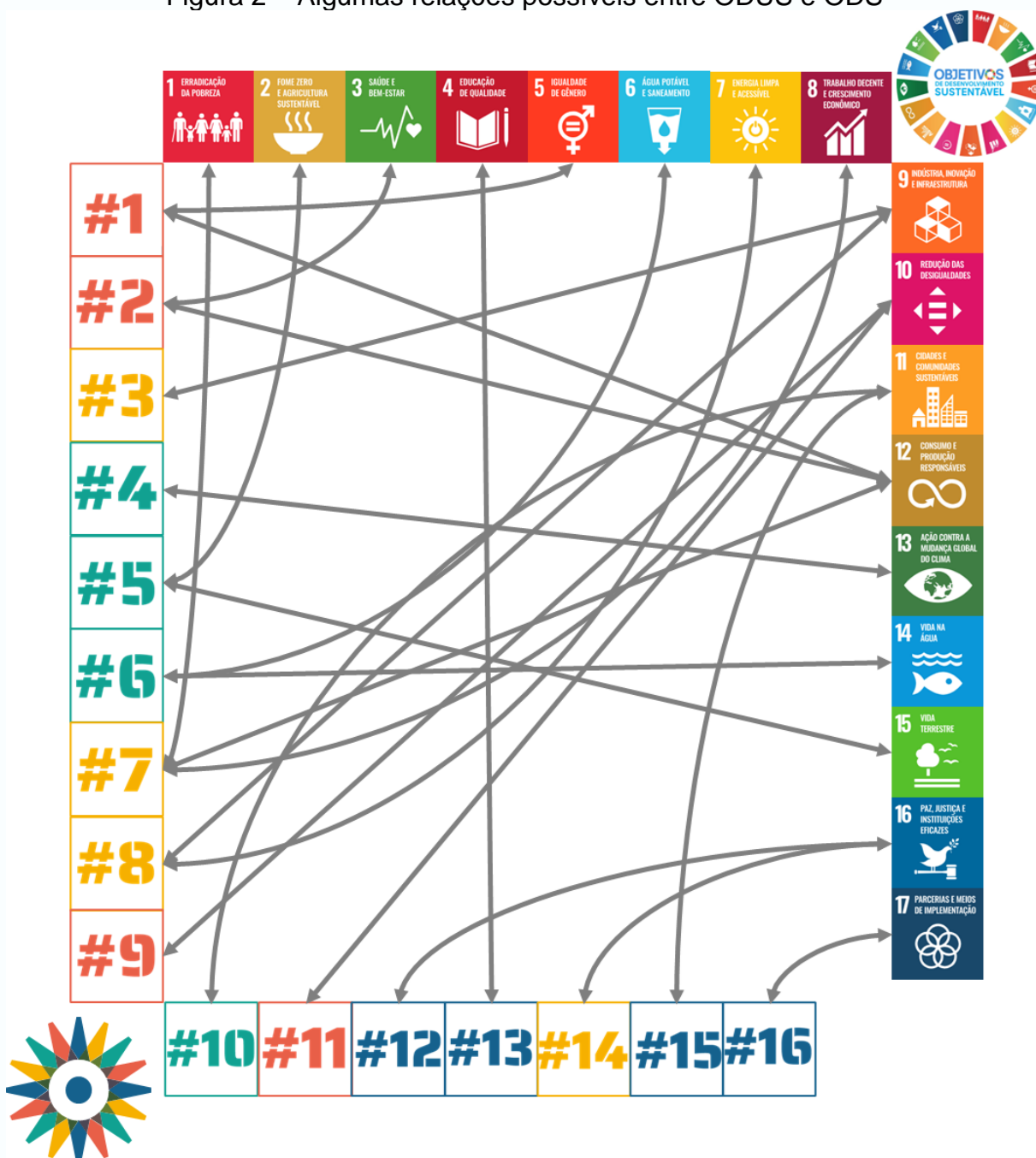
Os enunciados dos ODUS estão presentes na *Cartilha da 6ª Conferência Nacional das Cidades* (Brasil, 2024), que orienta o processo participativo sob o lema “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social” e que culminará em orientações e na eleição dos novos membros do Conselho das Cidades em 2025.

Esperamos que os ODUS sejam guias efetivos para ações que busquem o desenvolvimento urbano sustentável. Ações do poder público em conjunto com a sociedade e comunidades, nos diversos níveis federativos e em diferentes perfis de cidades brasileiras. Em outras palavras, podemos imaginar os ODUS como faróis que orientam transformações sustentáveis nas cidades, decididas localmente em cada uma delas (Brasil, 2021, p. 13).

Em sua consolidação, ainda em curso, os ODUS estão sendo organizados em *caminhos possíveis*, como ações a serem implementadas e estratégias a serem estabelecidas, e *horizontes visíveis*, como metas para cada um dos Objetivos. Caminhos possíveis e horizontes visíveis que, em muitos casos, servem como *pontes* entre os ODUS e entre estes e a PNDU e demais políticas públicas de desenvolvimento urbano e outras que, de alguma maneira, relacionam-se como, por exemplo, a *Cidade Educadora* e as políticas públicas de Educação. Também ligam

com várias metas dos ODS, conforme sumariamente indicado na Figura 2, e, em grande medida, do Acordo de Paris, bem como recomendações da NAU. Nesse sentido, os caminhos possíveis e os horizontes visíveis dão aos ODUS conteúdo que poderá ser mensurado e monitorado. Aqui se insere o *Cadastro Territorial Multifinalitário* (CTM).

Figura 2 – Algumas relações possíveis entre ODUS e ODS



Fonte: elaboração própria.

### 3 O CTM E O MONITORAMENTO DOS ODUS

De acordo com a Portaria MDR nº 3.242, de 9 de novembro de 2022 (Brasil, 2022), o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é formado pelos dados do

cadastro territorial e dos cadastros temáticos. O cadastro territorial é o inventário oficial e sistemático das parcelas de um Município, enquanto representações de uma porção territorial de extensão contínua, com coordenadas dos vértices de limite vinculadas ao sistema geodésico brasileiro, entre outros elementos constitutivos. Já os cadastros temáticos compreendem conjuntos de dados sociais, ambientais, habitacionais, de infraestruturas, entre outros, relacionados às parcelas.

Conforme explicado por Everton da Silva, Diego Alfonso Erba e Liane Ramos da Silva (2023, p. 31):

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) constituiu-se nos últimos tempos num instrumento essencial à gestão territorial, uma vez que suas informações são úteis para ações nos âmbitos municipal (urbano e rural) e regional, podendo inclusive compor uma base de dados mais ampla envolvendo todo o país [...].

Atualmente, e de forma global, as definições de cadastro o estabelecem como um sistema de informação baseado na parcela, onde diferentes conjuntos temáticos de dados se relacionam para possibilitar múltiplos usos.

Luma Cordeiro Costa (2022, p. 46), em obra publicada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), considera o CTM como um importante instrumento para o planejamento e a gestão territoriais, objetivando o desenvolvimento espacial. Por sua vez, Samuel Steiner dos Santos e Diego Alfonso Erba (2023, p. 143-144) indicam que:

O CTM é um instrumento que facilita a análise e a gestão da informação urbana, que por sua vez permite aos municípios desenvolverem políticas, planos e projetos de desenvolvimento urbano integrado, facilitando a articulação intersetorial, interfederativa e entre Estado e sociedade.

Como salienta Gustavo Rodrigo Hansen Joner (2022, p. 101), “o CTM pode configurar um instrumento de apoio aos estudos de sustentabilidade urbana, para que se promova a gestão integrada do território e a tomada de decisões fundamentadas em dados concretos”.

Nesse sentido, fica claro que, para além do planejamento e da gestão territoriais nos Municípios brasileiros, como sistema de informação espacial, o CTM se converte em instrumento que, potencialmente, serve para o monitoramento dos ODUS. Traduz da realidade, objeto de seu escrutínio, os caminhos possíveis para alcance dos horizontes visíveis expressos em cada um dos ODUS.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Que as informações espaciais disponíveis e as análises possibilitadas pelo CTM se traduzam em benefícios para todas as pessoas da diversidade de ambientes urbanos do país, mensuráveis por meio dos ODUS, enquanto agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável que consiga popularizar a temática no Brasil.

Longe de exaurir o tema proposto, considera-se que as breves reflexões aqui tecidas são meio para aguçar a curiosidade e o interesse em relação aos ODUS e à necessidade do CTM para a efetivação do desenvolvimento urbano sustentável nas cidades brasileiras.

## Referências

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017**. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <http://gg.gg/d9073de2017>. Acesso em: 20 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável**. Brasília: MDR, maio 2021. 84 p. Disponível em: <http://gg.gg/bacandus2021>. Acesso em: 20 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria MDR nº 3.242, de 9 de novembro de 2022**. Brasília: Imprensa Nacional, 2022. Disponível em: <http://gg.gg/pmdr3242de2022>. Acesso em: 20 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Cartilha da 6ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília, 2024. 140 p. Disponível em: <http://gg.gg/cartilha6CNC>. Acesso em: 20 ago. 2024.

COSTA, Luma Cordeiro. **Mobilidade para Municípios inteligentes, humanos e sustentáveis**: ferramentas e monitoramento. Brasília: CNM, 2022. 61 p. Disponível em: <http://gg.gg/mmihs2022>. Acesso em: 20 ago. 2024.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS (GTF); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Roteiro para a localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: implementação e acompanhamento no nível subnacional. Brasília, [2016]. Disponível em: <http://gg.gg/roteiroODSlocal>. Acesso em: 20 ago. 2024.

JONER, Gustavo Rodrigo Hansen. **O Cadastro Técnico Multifinalitário nos Municípios**: o caso de Santa Rosa / RS. 2022. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2022. 200 p. Disponível em: <http://gg.gg/ctmm2022>. Acesso em: 20 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Rio de Janeiro, 13 out. 2015. 49 p. Disponível em: <http://gg.gg/agenda2030onu>. Acesso em: 20 ago. 2024.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT). **Nova Agenda Urbana**. Rio de Janeiro, 2019. 66 p. Disponível em: <http://gg.gg/nau2019>. Acesso em: 20 ago. 2024.

PROJETO DE APOIO À AGENDA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (ANDUS). **Processos colaborativos**. Tomo C. Brasília, 2022. Disponível em: <http://gg.gg/ANDUStomoC>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SANTOS, Samuel Steiner dos; ERBA, Diego Alfonso. Cadastro Territorial Multifinalitário. Políticas públicas e instrumentos de política urbana. In: SILVA, Everton da (org.). **Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal**. Florianópolis: UFSC, 2023. p. 143-171. Disponível em: <http://gg.gg/ctmagmufsc2023>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SILVA, Everton da; ERBA, Diego Alfonso; SILVA, Liane Ramos da. Cadastro Territorial Multifinalitário: questões conceituais. In: SILVA, Everton da (org.). **Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal**. Florianópolis: UFSC, 2023. p. 31-47. Disponível em: <http://gg.gg/ctmagmufsc2023>. Acesso em: 20 ago. 2024.