



Henrique Zeferino de Menezes  
(organizador)

Os  
Objetivos de  
Desenvolvimento  
Sustentável  
e as  
Relações  
Internacionais

**EU** Editora  
UFPB

**OS OBJETIVOS DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



## UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

**Reitora** MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ  
**Vice-Reitora** BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA



**EDITORA UFPB**

**Diretora** IZABEL FRANÇA DE LIMA  
**Supervisora de Administração** GEISA FABIANE FERREIRA CAVALCANTE  
**Supervisor de Editoração** ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JÚNIOR  
**Supervisor de Produção** JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

**Conselho Editorial** ADAILSON PEREIRA DE SOUZA (Ciências Agrárias)  
ELIANA VASCONCELOS DA SILVA ESVAEL (Linguística, Letras e Artes)  
FABIANA SENA DA SILVA (Interdisciplinar)  
GISELE ROCHA CÔRTEZ (Ciências Sociais Aplicadas)  
ILDA ANTONIETA SALATA TOSCANO (Ciências Exatas e da Terra)  
LUANA RODRIGUES DE ALMEIDA (Ciências da Saúde)  
MARIA DE LOURDES BARRETO GOMES (Engenharias)  
MARIA PATRÍCIA LOPES GOLDFARB (Ciências Humanas)  
MARIA REGINA VASCONCELOS BARBOSA (Ciências Biológicas)

Henrique Zeferino de Menezes

(ORGANIZADOR)

**OS OBJETIVOS DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

EDITORA UFPB

João Pessoa

2019

Direitos autorais 2019 – Editora UFPB

Efetuada o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA UFPB**

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.

A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade dos autores.

Impresso no Brasil. *Printed in Brazil.*

<b>Projeto Gráfico</b>	EDITORA UFPB
<b>Editoração Eletrônica e Projeto de Capa</b>	ALICE BRITO
<b>Imagem da Capa</b>	MICHAEL TOMPSETT (World Map Paint Drop - Digital Art)

**Catálogo na fonte:**

**Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba**

---

O12 Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais / Henrique Zeferino de Menezes (organizador). – João Pessoa: Editora UFPB, 2019.

310 p.

ISBN 978-85-237-1457-4

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Relações internacionais. 3. Sustentabilidade. I. Menezes, Henrique. II. Título.

UFPB/BC

CDU 502.131.1

---

**EDITORA UFPB** Cidade Universitária, Campus I – s/n  
João Pessoa – PB  
CEP 58.051-970  
<http://www.editora.ufpb.br>  
E-mail: [editora@ufpb.edu.br](mailto:editora@ufpb.edu.br)  
Fone: (83) 3216.7147

**Editora filiada à:**

**ABEU**  
Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
<b>INTRODUÇÃO</b> – Apresentando os objetivos de desenvolvimento sustentável .....	11
<b>CAPÍTULO 1</b> – ODS 1 “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” .....	21
<b>CAPÍTULO 2</b> – ODS 2 “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” .....	43
<b>CAPÍTULO 3</b> – ODS 3 “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades” .....	63
<b>CAPÍTULO 4</b> – ODS 4 “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” .....	79
<b>CAPÍTULO 5</b> – ODS 5 “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas sustentável” .....	95
<b>CAPÍTULO 6</b> – ODS 6 “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” .....	117
<b>CAPÍTULO 7</b> – ODS 7 “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos” .....	139
<b>CAPÍTULO 8</b> – ODS 8 “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos” .....	153
<b>CAPÍTULO 9</b> – ODS 9 “Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a industrialização” .....	175
<b>CAPÍTULO 10</b> – ODS 10 “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles” .....	189

<b>CAPÍTULO 11</b> – ODS 11 “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” .....	209
<b>CAPÍTULO 12</b> – ODS 13 “Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos” (ODS 12, ODS 14, ODS 15) .....	235
<b>CAPÍTULO 13</b> – ODS 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” .....	255
<b>CAPÍTULO 14</b> – ODS 17 “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” .....	269
<b>CAPÍTULO 15</b> – Políticas públicas para territorialização dos objetivos do desenvolvimento sustentável .....	287
<b>SOBRE OS AUTORES</b> .....	305

## APRESENTAÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) resultam de uma sucessão de negociações multilaterais. Fiz parte dessa história como integrante da equipe da Missão do Brasil junto às Nações Unidas que participou do processo para elaboração dos ODS e dos demais elementos que hoje compõem a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Particpei das negociações entre 2012 e 2015. Esse período começou marcado por divergências generalizadas e inconciliáveis, mas terminou com todos os participantes – ou ao menos sua maioria – convencidos de que alcançaram o melhor resultado possível naquele contexto.

O bom negociador costuma identificar e explorar possíveis convergências, sempre visando, logicamente, a maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas. Em contexto multilateral, o impasse normalmente se instaura logo depois das primeiras rodadas de negociação. Desse momento em diante, qualquer tópico sobre o qual os negociadores consigam concordar torna-se logo o ponto de apoio para um possível avanço. O acordo é, assim, a matéria bruta sobre a qual trabalham os negociadores. Eles avançam por meio de um esforço coletivo de compreensão, exploração e expansão do consenso.

Naqueles anos, o acordo em torno do conceito de desenvolvimento sustentável mostrou-se bastante poderoso. Os historiadores do futuro talvez enfatizem que entre 2012 e 2015 as Nações Unidas decidiram colocar o compromisso com a sustentabilidade entre as prioridades da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O presente livro representa, a meu ver, a continuidade daquilo que considero um dos aspectos mais inovadores daquela negociação: a ampla e efetiva participação.

O processo negociador teve início ainda em 2012, mas somente deslançou a partir de 2013. Naquele momento, o volume de temas abarcados e a diversidade de atores envolvidos era somente superado pela disparidade de visões sobre como colocar em prática o mandato que nos havia sido conferido pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a “Rio+20”, realizada em junho daquele ano. Poucos meses depois da adoção de seu documento final (intitulado “O Futuro que Queremos”), percebíamos que haveria muito o que negociar.

O primeiro passo foi consolidar o entendimento de que os ODS deveriam ampliar o enfoque dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de modo a operacionalizar o conceito de desenvolvimento conforme consagrado pelo documento final da Conferência Rio+20, ou seja, adotando escopo verdadeiramente global e integrando suas dimensões ambiental, econômica e social. Reconhecer a aplicabilidade dos objetivos e metas a todos os países, mesmo aos mais desenvolvidos, implicou aceitar que nenhum país havia atingido o desenvolvimento de maneira sustentável. Todos teriam que prestar contas. Uma vez que alcançamos esses entendimentos, as deliberações fluíram intensamente a partir de 2013. Conforme acordado na Rio+20, a Assembleia Geral estabeleceu um Grupo de Trabalho intergovernamental para elaborar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Grupo reuniu-se formalmente em treze sessões, de cerca de uma semana cada, distribuídas ao longo de quase dois anos (2013-2014), com a finalidade de elaborar uma proposta de objetivos e metas de desenvolvimento sustentável. Foi ali que o núcleo da Agenda 2030 ganhou forma.

Um pequeno “ajuste” relativo às modalidades de funcionamento do Grupo fez enorme diferença para seus resultados. O documento final da Rio+20 previa que apenas 30 países integrariam o Grupo, mas o elevado número de governos interessados em participar gerou um impasse antes mesmo do início de suas reuniões. Optou-se, então, por uma saída inovadora. Foram formadas duplas ou trios de países que compartilhariam cada uma das 30 vagas. Ao final, mais de 70 países participaram das negociações nessas condições. Outros somaram-se ao exercício posteriormente.

Como se manifestavam em nome de um conjunto de países, os negociadores precisavam harmonizar de antemão as posições com seus “parceiros” de modo que conseguissem se expressar com voz única. Desde o início, essa configuração imprimiu uma dinâmica mais colaborativa ao exercício negociador, matizando a clivagem Norte (desenvolvidos) versus Sul (em desenvolvimento), que demarcava o campo das negociações multilaterais sobre temas de desenvolvimento. Além disso, assegurou prioridade para vulnerabilidades específicas, como aquelas dos países de menor desenvolvimento relativo e das pequenas ilhas mais vulneráveis à mudança do clima.

Um segundo detalhe importante diz respeito à transmissão das reuniões do Grupo de Trabalho em tempo real pela Internet, e a publicação de seus documentos, discursos e propostas para consultas “on-line”. Essas medidas conferiram elevado grau de transparência, favorecendo a partici-

pação de pessoas e entidades que não estavam em Nova York, mas que se engajavam nos processos consultivos internos abertos por diversos governos. Atores não-governamentais - sobretudo as ONGs – estiveram a maior parte do tempo dentro das salas de negociação, enquanto especialistas de todo o mundo foram convidados a apresentar propostas para a elaboração dos novos objetivos globais.

A ampla participação não permitiu que os negociadores se acomodassem no “menor denominador comum” e, com isso, talvez tenha sido a principal responsável pela ambição e abrangência que caracterizaram o resultado final daquele processo.

Era comum escutar pelos corredores da ONU que somos a primeira geração com efetiva capacidade para erradicar a pobreza e a última que poderá evitar que a mudança do clima e a degradação do planeta adquiram dimensões catastróficas. Ponderava-se, porém, que não vivemos no melhor dos mundos, e que o processo negociador deveria assegurar compromissos que passassem pelo crivo da Assembleia Geral das Nações Unidas. A ambição era realmente elevada, mas o ótimo não seria inimigo do bom.

Para além das sessões formais de negociação, durante as diversas reuniões informais, retiros, seminários, palestras, discussões e cafés, eu e meus colegas, em Nova York e em Brasília, tivemos a oportunidade de interagir com pesquisadores, ONGs, empresas, estudantes e organizações religiosas que compreenderam os limites inerentes a uma negociação intergovernamental e demonstravam disposição e pragmatismo para defender o resultado do processo. As melhores entre essas instituições efetivamente conseguiram advogar por visões políticas transformadoras, aliando sentido de justiça a parâmetros teórico e metodológicos de alta qualidade. Essas pessoas foram tão protagonistas da elaboração dos ODS quanto os diplomatas ou os funcionários do sistema ONU.

O processo de elaboração dos ODS permitiu que as Nações Unidas prestassem um valioso serviço a seus Estados membros, servindo de palco para uma ampla reflexão sobre os desafios do presente à luz das necessidades das futuras gerações.

Não seria sensato buscar nos ODS um modelo único de desenvolvimento aplicável a todos os países. Os objetivos não foram concebidos para ser receita de bolo. Da mesma maneira, é irreal supor que as Nações Unidas possam implementar, por si só, uma mudança da envergadura vislumbrada pelos ODS. As Nações Unidas são, a rigor, o foro onde os ODS foram nego-

ciados e acordados, mas não são seu instrumento primordial de implementação. Seu sucesso deverá decorrer, enfim, da efetiva assimilação do conceito de desenvolvimento sustentável pelos Estados, nações, partidos, empresas, famílias, indivíduos.

Para que a Agenda 2030 fosse endossada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015, o consenso alcançado ao final da Conferência Rio+20 precisou ser esticado, revirado, remendado, expandido e renovado. Para que sejam implementados, os ODS precisarão também ser esmiuçados, investigados, questionados, confrontados, repensados e eventualmente aprimorados por todos aqueles comprometidos com seu êxito. Dessa maneira a Agenda 2030 continuará a servir de espaço de reflexão sobre a sustentabilidade dos atuais padrões de produção e consumo. Os ODS não podem ser tratados como uma “obra-prima”. Na melhor das hipóteses, são um ótimo compromisso. Pessoalmente, confio que sejam o melhor que foi possível alcançar entre 2012 e 2015.

A publicação deste livro é mais uma contribuição para que os objetivos sejam apropriados pelos seus reais destinatários, mantendo vivo o debate, atualizando, aprimorando e ampliando o entendimento o sobre nosso futuro comum. O campo de estudos das Relações Internacionais tem muito a contribuir para o conhecimento dos dilemas e das potencialidades para implementação dos ODS. O livro *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais* apresenta, ao longo dos seus capítulos, parte considerável do estado da arte e das agendas de debates sobre como os temas centrais da Agenda 2030 vem sendo abordados e tratados por pesquisadores, organizações não-governamentais e organismos internacionais. Cada capítulo do livro traz um apanhado de considerações não apenas sobre as especificidades de cada um dos 17 objetivos e suas metas, mas também sobre as contribuições e diálogos que as Relações Internacionais estabelecem com as temáticas centrais da agenda.

*Vicente Amaral Bezerra<sup>1</sup>*

---

1 É diplomata de carreira. Entre 2012 e 2015, serviu na Missão do Brasil junto à Nações Unidas. É bacharel em Relações Internacionais pela PUC-MG, e mestre em Diplomacia e Política pelo Instituto Rio Branco/MRE e em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da UnB.

As ideias e opiniões presentes neste texto são de responsabilidade pessoal do autor, não refletindo posições políticas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo Brasileiro.

# INTRODUÇÃO: APRESENTANDO OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

*Henrique Zeferino de Menezes*

O ano de 2015 foi um importante momento para o desenvolvimento global. Ao mesmo tempo em que se encerrava o período delimitado para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), foram lançados importantes debates políticos e negociações internacionais que definiram os marcos fundamentais da nova agenda global de desenvolvimento. Como grande desfecho, o ano marcou a conclusão das negociações que levaram à aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na 70ª Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), ao passo que outras duas importantes conferências, que delimitaram compromissos globais fundamentais ao desenvolvimento, se realizaram.

A primeira delas foi a *Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento*, realizada na cidade de Addis Ababa, Etiópia, em julho de 2015. A conferência tinha o propósito de substituir o Consenso de Monterrey e definir os novos marcos legais e padrões de financiamento ao desenvolvimento – ou seja, estabelecer um novo compromisso mundial com o financiamento ao desenvolvimento da periferia. A capacidade dos países, especialmente aqueles com maiores restrições orçamentárias, de garantir recursos para a implementação da nova agenda de desenvolvimento internacional é um dos elementos críticos para o alcance das metas estabelecidas. Nesse ponto, a Conferência de Addis Ababa era entendida como um momento essencial para o planejamento do futuro dos ODS.

De acordo com o secretário-geral da Conferência, Wu Hongbo, “esse acordo histórico marca o momento decisivo da cooperação internacional, que resultará no investimento necessário para uma nova agenda transformativa de desenvolvimento sustentável, que irá melhorar a vida das pessoas em todo

o mundo<sup>1</sup>.” O volume e a estabilidade de recursos destinados aos países mais pobres, por meio da ajuda ao desenvolvimento e da cooperação bilateral e multilateral, representam o grande desafio da agenda de desenvolvimento global contemporânea. Apesar do otimismo apresentado nas palavras do Secretário-geral, os efeitos efetivos da Agenda de Ação Adis Abeba ainda precisarão ser mensurados no futuro.

De outro lado, em Paris, foi realizada a 21<sup>a</sup> Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). O Acordo de Paris foi aprovado por 195 países e estabeleceu as novas bases legais, os compromissos formais e a ambição política global para lidar com as mudanças climáticas. O objetivo e o espírito geral do Acordo são os mesmos das conferências anteriores – buscar a redução das emissões de gases de efeito estufa e barrar as mudanças climáticas. Concretamente, o compromisso adotado, além das particulares relacionadas a financiamento, transferência de tecnologia e adaptação às mudanças climáticas, prevê a necessidade de manutenção da temperatura média global em um patamar abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima desses mesmos níveis<sup>2</sup>. O Acordo de Paris pontuou avanços significativos em relação aos compromissos anteriores, colocando o desafio das mudanças climáticas no cerne da agenda de desenvolvimento global, contribuindo significativamente para a estruturação da Agenda 2030.

A conclusão desses dois acordos, junto da aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), conformou uma nova agenda de desenvolvimento global, que acentuou os aspectos sociais, econômicos e ambientais do desenvolvimento, estabelecendo um amplo compromisso mundial que extrapola a visão tradicional acerca do papel de um grupo restrito de atores políticos e econômicos e demanda uma atuação concertada de todos os segmentos sociais. Da mesma forma, foram responsáveis pela consolidação de um macro-compromisso entre os países, que se estende por uma grande miríade de questões e áreas. Esse foi um caminho com percalços e processos

---

1 Ver em <https://nacoesunidas.org/adis-abeba-paises-alcancam-um-acordo-historico-para-gerar-financiamento-para-a-nova-agenda-de-desenvolvimento/>

2 Sobre o compromisso adotado pelo Brasil, ver <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>

complexos, que levaram à definição do *desenvolvimento sustentável* como a nova missão civilizatória para a comunidade internacional no século XXI.

Desde o início do século, inúmeras discussões acadêmicas e políticas sobre o futuro da agenda de desenvolvimento global emergiram e conduziram a comunidade internacional à aprovação dos ODS. A experiência das Nações Unidas na formatação de planos internacionais de desenvolvimento desde a sua origem, além dos desdobramentos normativos e políticos da chamada ‘Década das Conferências’, permitiu a definição de uma ‘memória intelectual’ e uma trajetória política que conduziram à Agenda 2030. Questionamentos sobre o que deveria ser substituído na agenda ODM foram levantados, tendo como referência os mecanismos de monitoramento e avaliação do seu processo de implementação. Questionamentos sobre os principais equívocos, mas também sobre avanços alcançados com os ODM se colocaram e contribuíram para fomentar as discussões sobre as bases a sustentar a nova agenda de desenvolvimento. Nesse sentido, outro questionamento se fazia presente: haveria a necessidade de definição e construção de um novo paradigma de desenvolvimento para dar sustentação ao novo compromisso de desenvolvimento a ser aprovado pelos países?

Todas essas questões subsidiaram a trajetória de negociações e as discussões que levaram à substituição dos ODM e construção dos ODS. O marco político e conceitual dessa trajetória foi a *A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*. A Rio+20, como ficou conhecida, centrou-se nas discussões ambientais e nos dilemas referentes à incapacidade dos países de avançar na realização dos compromissos firmados vinte anos antes, na ECO 92<sup>3</sup>. Entretanto, a principal novidade (ou avanço) nessa agenda de discussões eminentemente ambiental foi a integração em torno do conceito de *desenvolvimento sustentável* das questões sociais, econômicas

---

3 Na realidade, esse processo se inicia em setembro de 2007, quando o Brasil convocou uma nova conferência global sobre desenvolvimento sustentável, argumentando que “a igualdade social é nossa melhor arma contra a degradação do planeta” e que a preservação ambiental só poderia alcançada com uma melhor distribuição da riqueza mundial. Em 2011, na conferência de preparação para a Rio +20, foram trazidas questões sobre a incapacidade (ou ineficiência) global em colocar em prática os compromissos ambientais assinalados na Eco-92 e sobre a necessidade de encampar categoricamente a idéia de ‘sustainable development’. O que foi definido na conferência de 2012 no Rio de Janeiro.

e também institucionais para o desenvolvimento. Como conclusão, a Rio+20 produziu um importante documento, intitulado *The Future we Want*<sup>4</sup>, que se transformaria na principal declaração política a subsidiar o documento final dos ODS.

Imediatamente após a Conferência, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, anunciou a criação do *Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentes*, que teria função de coordenar e subsidiar as discussões sobre o desenvolvimento pós-2015<sup>5</sup>. Uma das principais contribuições do grupo foi a criação de um amplo e inclusivo mecanismo de consulta junto à sociedade civil, setor privado e empresarial, academia e instituições de pesquisa de todas as regiões do mundo, para avançar com a construção da nova agenda de desenvolvimento global. Para operacionalizar essa agenda e os mecanismos de participação desenhados, a Secretaria-Geral das Nações Unidas estabeleceu o *Grupo de Trabalho Aberto para os ODS* (OWG), que teria função de desenhar a estrutura e o novo marco de desenvolvimento para o mundo. Como mencionado, essa metodologia de trabalho permitiu maior participação de organizações da sociedade civil, assim como de países que foram pouco participativos na construção dos ODM (Chasek et al., 2016).

O resultado de todo esse trabalho e rodadas de consultas foi o documento *Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*, apresentado na 69ª Assembléia Geral das Nações Unidas em Setembro de 2014. Esse documento antecipara os 17 objetivos e 169 metas que seriam a base para as negociações intergovernamentais até setembro de 2015, conduzindo à aprovação do *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados então na 70ª Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em Setembro de 2015, constituíram a maior iniciativa global voltada ao desenvolvimento econômico, social e ambiental, redução da pobreza e das desigualdades, além da melhoria das condições econômicas e sociais dos povos de forma integrada à promoção dos direitos humanos. Os ODS se organi-

---

4 Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>

5 O objetivo era fazer recomendações tendo como referência a Declaração do Milênio e o documento 'The Future We Want'.

zam em torno de 17 objetivos e 169 metas específicas a serem atingidos até 2030, além de um vasto conjunto de indicadores acordados para monitorar o processo de implementação do compromisso multilateral pelas partes<sup>6</sup>. O documento final aprovado traz uma vasta quantidade de áreas e temas da maior relevância para a sustentação de estratégias de transformação social, exigindo uma ampla e profunda mobilização global para o desenvolvimento.

Assim, o processo de negociação e adoção dos ODS consagrou e aprofundou uma visão global sobre a necessidade de avançar no processo de desenvolvimento humano, mas especificou o escopo da concepção de desenvolvimento em torno da noção de desenvolvimento sustentável. A transição entre a agenda ODM e os ODS levou a um significativo aumento no número de objetivos – dos oito compromissos assumidos em 2000, para os 17 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Entretanto, as principais mudanças e transformações no âmbito da agenda de desenvolvimento global das Nações Unidas não se resumem ao aumento da quantidade de objetivos e metas.

Além da maior profundidade do compromisso e de uma concepção de desenvolvimento mais avançada, uma característica marcante dos ODS é seu caráter **integrado** e sua **indivisibilidade**, o que significa a necessidade de pensar os 17 objetivos de forma totalizante, considerando como esses se afetam e se reforçam mutuamente. Nesse sentido, deve-se entender e pensar como ações que atendam a demandas e impactem problemas circunscritos a um dos 17 objetivos podem ter potencial de produzir efeitos positivos em outras áreas que compõem os ODS. Essa é uma questão que afeta significativamente as decisões sobre investimentos e políticas públicas, especialmente em condições de restrições técnicas, políticas e orçamentárias.

Os 17 objetivos organizam-se em torno dos eixos estruturantes que definem a concepção de desenvolvimento sustentável (social, economia e meio ambiente). Ou, como definido pela própria agenda, os chamados “5 Ps” da sustentabilidade: Pessoas, Prosperidade e Planeta, Paz e Parcerias. Paz remonta a uma novidade fundamental da Agenda 2030, com a inclusão da democracia como variável a determinar a trajetória de desenvolvimento

---

6 Cabe a cada país a árdua e complexa missão de adaptar as metas e indicadores às particularidades locais.

dos países e a construção de sociedades pacíficas como um pré-requisito para o alcance do desenvolvimento. Os ODS enfatizam ainda a necessidade de criação de laços de colaboração e parcerias entre os múltiplos segmentos sociais como condição inexorável do desenvolvimento sustentável.

A proteção ao meio ambiente e ao planeta é certamente questão essencial para a Agenda 2030 e se manifesta concretamente nos ODS 6 “Água e Potável e Saneamento”, ODS 13 “Ação contra a Mudança Global do Clima”, ODS 14 “Vida na Água” e ODS 15 “Vida Terrestre”. Entretanto, questões centrais ao debate sobre preservação e sustentabilidade ambiental aparecem ainda no ODS 12 “Consumo e Produção Responsáveis”, assim como a sustentabilidade urbana é objeto do ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis”. O ODS 2 “Fome Zero e Agricultura Sustentável” estabelece diálogo entre o problema da degradação ambiental e a produção rural e o ODS 7 “Energia Limpa e Acessível” trata da questão da produção de energia limpa e ambientalmente responsável.

O desenvolvimento social e a garantia dos direitos humanos têm maior centralidade na agenda ODS do que havia na agenda anterior. O ODS 1 “Erradicação da Pobreza” é, certamente, o de maior apelo político internacional, assim como dá origem à proposição de uma agenda multilateral de desenvolvimento no século XXI. Dentro da dimensão social da Agenda 2030, pode-se ainda destacar como cerne os ODS 2 “Fome Zero e Agricultura Sustentável”, ODS 3 “Saúde e Bem-estar”, ODS 4 “Educação de Qualidade”, ODS 5 “Igualdade de Gênero” e o ODS 10 “Redução das Desigualdades”. O ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis” também estabelece um parâmetro importante para alinhar questões relacionadas às contradições da urbanização com os dilemas sociais. Por sua vez, o ODS 16 “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” traz uma importante contribuição para a agenda social da Agenda 2030. De forma complementar a essa agenda social, o ODS 8 “Trabalho Decente e Crescimento Econômico” estabelece a qualidade de vida no trabalho como um elemento social fundamental.

Por fim, o desenvolvimento e crescimento econômico voltam a ter espaço na agenda de desenvolvimento e se apresentam concretamente nos ODS 9 “Indústria, Inovação e Infraestrutura”, ODS 12 “Consumo e Produção Responsáveis”, ODS 7 “Energia Limpa e Acessível” e novamente no ODS 8 “Trabalho Decente e Crescimento Econômico”. A reinserção do crescimento

econômico na agenda global suscitou debates importantes, em virtude de certo ‘preconceito’ com o crescimento como variável a pesar no desenvolvimento e seus efeitos ambientais. Entretanto, fica cada vez mais claro que grandes países em desenvolvimento demandam maior empenho e força para a sustentação de taxas sustentáveis de crescimento. Ainda, a diminuição da desigualdade (ODS 10) é também um elemento importante na discussão sobre desenvolvimento e crescimento econômico.

Assim, como se pode perceber, a aprovação dos ODS abre um novo horizonte de discussões sobre o desenvolvimento, da mesma forma que aponta para as limitações e desafios que são (e ainda serão) vivenciados para a sua efetiva implementação. As demandas e os desafios perpassam a necessidade de coordenação entre os diversos atores envolvidos na construção das agendas e projetos de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Da mesma forma, as políticas públicas adotadas pelos governos devem espelhar os compromissos assumidos internacionalmente, enquanto traduzem as demandas das populações locais e incorporam em seus desenhos as particularidades e especificidades das localidades.

Dentro desse horizonte, a questão mais relevante nas discussões para a construção dos ODS passam a ser os chamados ‘meios de implementação’. Ou seja, como transformar o compromisso firmado entre os países em ações e políticas nacionais e internacionais concretas para o seu alcance. Os ‘meios de implementação’ aparecem concretamente no ODS 17 “Parcerias e Meios de Implementação” e encarna a dimensão concreta do compromisso global com a implementação da Agenda 2030, estabelecendo metas específicas aos países desenvolvidos, assim como compromissos a serem assumidos pelas economias emergentes, em termos de efetivação dos objetivos definidos em toda a agenda dos ODS. Nesse sentido, a tradução do compromisso multilateral em práticas e políticas que atinjam o ‘público-final’ e atenda objetivamente às necessidades reconhecidas de cada localidade, município, território ou grupos sociais é o maior desafio atual de governos, organizações internacionais e da sociedade civil.

Continuando, é importante salientar que a agenda 2030 estabelece em seu conteúdo – seus objetivos e metas – uma referência global de desenvolvimento para os países, organizações internacionais, sociedade civil, empresas e demais atores. A ênfase em políticas voltadas às populações e

grupos sociais mais vulneráveis e na redução das desigualdades de renda e de oportunidades, além do compromisso com a igualdade de gênero, reforçam um lema fundamental dos ODS – promover o desenvolvimento *sem deixar ninguém para trás*. Entretanto, a tradução desse compromisso em realizações concretas demandará um amplo esforço coletivo, além de reformas políticas e institucionais para garantir o alinhamento de políticas e práticas ao alcance dos ODS.

Por fim, é importante frisar que o acompanhamento e monitoramento das iniciativas, ações e políticas adotadas pelos países consistirão em outro tipo de compromisso que a sociedade precisará assumir caso deseje realmente transformar a Agenda 2030 em realidade. Institucionalmente, fora criado o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável (HLPF), que tem como uma das suas funções elementares acompanhar os países na implementação dos ODS, além de servir de base para os processos de revisão da agenda. Os governos nacionais são instados pelo HLPF a submeter relatórios (chamados Relatórios Voluntários) em que retratem, da forma mais fiel possível, os caminhos legais e institucionais trilhados para garantir a efetiva concretização de ações e iniciativas voltadas ao alcance dos ODS.

Em 2017 o governo brasileiro submeteu ao HLPF o seu primeiro relatório voluntário<sup>7</sup>. Dentre os diversos elementos trazidos pelo documento, que salientam as ações adotadas pelo Brasil desde as negociações da Agenda e os desafios para a sociedade brasileira, destaca-se apenas a apresentação dos passos formais e institucionais para possibilitar a construção de uma estratégia para a internalização e de interiorização da Agenda 2030<sup>8</sup>. O Brasil foi certamente inovador e pioneiro no processo de adequação das Metas globais à realidade brasileira, assim como a ‘tradução’ da lista de

---

7 BRASIL. Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasil/Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. – Brasília: Presidência da República, 2017.

8 Em outro documento publicado pelo Grupo Assessor da ONU para a Agenda 2030 no Brasil é apontado o histórico recente do Brasil em ações e metas alcançadas em relação aos ODS 1, 2, 3, 5, 9 e 14. O documento pode ser acessado em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/documentos-tematicos--ods-1--2--3--5--9--14.html>

indicadores aprovada internacionalmente à sua realidade<sup>9</sup>. Em ambos os casos, deve-se considerar os aspectos históricos e culturais do país, a desigualdade e diversidade regionais, além dos diferentes biomas e características climáticas dos quatro cantos do país. Como forma de integrar a Agenda 2030 ao tecido social e político brasileiro, foi instituída a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – essa instância, de natureza consultiva e paritária, busca dar maior capilaridade às decisões a serem adotadas pelo governo, assim como prover legitimidade à estratégia e ações planejadas e implementadas. Entretanto, as mudanças políticas vivenciadas no Brasil nos últimos anos fizeram enfraquecer uma trajetória de desenvolvimento econômico e social relevante, colocando em risco a capacidade do país de avançar no alcance dos objetivos e metas estabelecidas com a aprovação dos ODS.

---

9 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou em 2018 o importante documento “ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Nele são apresentadas as metas brasileiras para os ODS, assim como um conjunto de sugestões de indicadores. Esses, por sua vez, serão definitivamente desenhados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)



# CAPÍTULO 1 – ODS 1 “ACABAR COM A POBREZA EM TODAS AS SUAS FORMAS, EM TODOS OS LUGARES”

*Jales Dantas da Costa*

## INTRODUÇÃO

Aprovada no ano 2000 pela comunidade mundial, a Declaração do Milênio expôs aspirações de desenvolvimento ao mundo, entre as quais a superação de verdadeiros dramas pelos quais passavam milhões e milhões de seres humanos, crianças, mulheres e homens, e a garantia da sustentabilidade ambiental. Na ocasião foram firmados oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>1</sup> a ser alcançados até o ano 2015: erradicar a pobreza extrema e a fome; proporcionar o ensino primário a todas as crianças; promover a igualdade de gênero; e o empoderamento da mulher; reduzir a mortalidade infantil; combater diversas enfermidades; garantir a sustentabilidade do meio ambiente; e fomentar uma aliança mundial para o desenvolvimento.

Desde então, ano após ano, a Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou em seus diversos *Relatórios*<sup>2</sup> os avanços registrados bem como as tarefas ainda pendentes para o alcance de tais aspirações. A ONU afirma ter avançado no cumprimento destes objetivos e do objetivo geral de reduzir a pobreza extrema à metade entre os anos de 1990 e 2015. Os ODM foram

- 
- 1 Os ODM foram adotados pela comunidade internacional de mais de 190 países de dez diferentes regiões (África subsaariana, Ásia meridional, Sudeste asiático (exceto Índia), Sudeste asiático (incluindo a Índia), Ásia oriental (somente a China), América Latina e o Caribe, Cáucaso e Ásia Central, Ásia Ocidental, África setentrional e Regiões em Desenvolvimento (incluindo e excluindo a China). A Oceania não conta com dados suficientes. Acessar <http://ww.mdgs.un.org> para ver a lista completa dos países que compõe as regiões em desenvolvimento, bem como os países em cada região e sub-região.
  - 2 Os Millennium Development Goals Reports podem ser consultados em <http://www.undp.org>

subdivididos em 20 metas e mais de 60 indicadores. Das metas propostas, três são as que se relacionam mais diretamente com o seu objetivo primeiro: reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem de pessoas que vivem com renda inferior a \$1,25 dólares por dia; alcançar o emprego pleno e produtivo, e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens; e reduzir pela metade, no mesmo período, a porcentagem de pessoas que padecem da fome.

No Prólogo do último *Relatório*<sup>3</sup> da ONU, o Secretário Geral Ban Ki-moon afirma que

A mobilização mundial por de trás dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio produziu o movimento contra a pobreza mais exitoso da história (...). Os ODM ajudaram um bilhão de pessoas a escaparem da pobreza extrema, a combater a fome, facilitar que mais meninas freqüentem a escola como nunca antes e a proteger nosso planeta. Geraram novas e inovadoras colaborações, impulsionaram a opinião pública e mostraram o imenso valor de se estabelecer objetivos ambiciosos (...). Apesar nos resultados notáveis, estamos profundamente conscientes que as desigualdades persistem e que o progresso tem sido desigual. A pobreza continua concentrar predominantemente em algumas parte do mundo. Em 2011, quase 60% dos um bilhão de pessoas extremamente pobres do mundo viviam em apenas cinco países

O *Relatório* de 2015 atesta que a taxa de pobreza extrema foi reduzida significativamente na maioria das regiões em desenvolvimento. A proporção de pessoas que viviam com menos de \$1,25 ao dia em 1990 era de 57% na África subsaariana, 52% na Ásia meridional, 53% no Sudeste asiático (excetuando a Índia), 46% no Sudeste asiático (incluindo a Índia) e 61% na China. 13% na América Latina e o Caribe. 8% no Cáucaso e na Ásia central, 5% na Ásia ocidental e 5% na África setentrional. Ao todo 41% nas regiões em desenvolvimento (excluindo a China) e 47% nessas mesmas regiões, quando incluída à China; e 36% em todo o mundo. Excetuando a África subsaariana e a Ásia ocidental, os dados apontam para o cumprimento da meta proposta de reduzir à metade a porcentagem de pessoas com ingressos diários inferiores

---

3 Millenium Development Goals Report 2015. United Nation: New York, 2-15. Acesso entre os dias 7 a 11 de março de 2017.

a \$1,25 entre os anos de 1990 e 2015. Assim, entre 2011 e 2015 a extrema pobreza passou respectivamente a ser de 23% e 17% na Ásia meridional; 20% e 14% no Sudeste asiático (excetuando a Índia); 12% e 7% no Sudeste asiático (incluindo a Índia); 6% e 4% na China; 5% e 4% na América Latina e o Caribe; 4% e 2% no Cáucaso e na Ásia central; 2% e 1% na África setentrional; 22% e 18% nas regiões em desenvolvimento (excluindo a China) e 18% e 14% nessas mesmas regiões incluindo a China; e 15% e 12% em todo o mundo. Na Ásia ocidental os avanços foram mais modestos, de 2% e 3% (isto é, houve inclusive retrocesso entre os anos de 2011 e 2015). Pior para a África subsaariana que registrou um aumento de 47% para 41% de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza em seu território entre os anos de 2011 e 2015. Atualmente, quase 80% das pessoas que sobrevivem com menos de \$1,25 por dia residem na Ásia meridional e na África subsaariana. Em 2011, quase 60% dos extremamente pobres sobreviviam em apenas cinco países, Índia, Nigéria, China, Bangladesh e República Democrática do Congo.

Comparando os avanços registrados entre 1990 e 2015, os dados sinteticamente apontam que a China foi a região que mais avançou na redução da pobreza extrema, ao todo 94%, seguida do Sudeste asiático (em 84%), a África setentrional (em 81%), o Cáucaso e a Ásia central (em 77%), o Sudeste asiático, excetuando a Índia (em 73%), e Ásia meridional e a América Latina e o Caribe (todas em 66%). Nas regiões em desenvolvimento (incluindo a China) o avanço foi de 69% e de 57% se excluirmos a China. A taxa de pobreza extrema nos países em desenvolvimento baixou de 47% para 14% entre os anos de 1990 e 2015. Considerando o mundo em geral, o avanço nesse período foi de 68%. A taxa de pobreza extrema no mundo baixou de 36% para 15% entre 1990 e 2011 (momento em que a meta já havia sido cumprida, exceto para a África subsaariana) e posteriormente para 12% em 2015. Enquanto em 1990 cerca de 1,9 bilhão de pessoas se encontravam em situação de extrema pobreza, em 2015 os números indicam cerca de 836 milhões.

O documento aponta ainda que foi, sobretudo a partir de 2000, momento em que foram firmados os ODM, que os avanços em relação a redução da pobreza extrema foram mais pronunciados. Em síntese: em 1990 eram 1.926 milhões de pessoas sobrevivendo nessa triste condição de miséria; em 1993, 1.939; em 1996, 1.754; em 1999, 1.751; em 2002, 1.632; em 2005, 1.371; em 2008, 1.255; em 2011, 1.011; e em 2015, 836 milhões.

Em 2005, a Assembléia Geral da ONU reconheceu que cerca de 400 milhões de pessoas tinham abandonado a mazela de viver com muito pouco, já que a taxa de extrema pobreza caíra de 46%<sup>4</sup> para 27% entre 1990 e 2005. No entanto, preocupou o fato de ainda existir 1,4 bilhão de miseráveis, bem com a constatação de que, caso excluíssemos os avanços promovidos pela China, a extrema pobreza haveria aumentado cerca de 36 milhões de pessoas nesses primeiros quinze anos<sup>5</sup>. O *Relatório* de 2015 ressalta a importância fundamental dos dois países mais povoados do mundo, China e da Índia, na redução mundial da pobreza, ao mesmo tempo em que reitera, agora nas palavras de seu Secretário Geral Adjunto de Assuntos Econômicos e Sociais, Wu Hongbo, que “ao concluir o período dos ODM, a comunidade internacional tem motivos para celebrar” (idem, p.04), mas que “o trabalho não está completo e deve continuar na nova era do desenvolvimento”.

Como se sabe, a nova era do desenvolvimento consubstanciada nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) foi inaugurada na 70ª Assembléia Geral das Nações Unidas em Nova York no ano de 2015, e contou com a participação de 193 líderes mundiais e outras “partes interessadas da sociedade civil”. Trata-se de uma nova agenda de desenvolvimento a ser implementada pelos países do mundo até 2030. Nela, à semelhança dos ODM, a erradicação da pobreza consta como o marco fundamental e o primeiro dos objetivos. Melhor, não se trata agora de reduzir pela metade o número de pessoas que vivem em situação de “extrema pobreza” (se compararmos o compromisso de 2015 com a Agenda ODM), mas erradicar por completo a “pobreza em todas as suas formas” e “em todos os lugares” até 2030. No mesmo sentido, a meta de “reduzir pela metade (...) à porcentagem de pessoas que padecem da fome” – que aparecia como uma meta apenas do primeiro objetivo dos ODM – passou a compor um objetivo específico e ainda mais ambicioso na agenda ODS – o ODS 2 “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

---

4 Essa taxa posteriormente foi revisada para 47%.

5 “Considerando que la mayor parte de esta disminución se ha registrado en China, si este país se deja de lado, los progresos no han sido muy alentadores; la cantidad de personas que viven en la pobreza extrema en realidad aumento en unos 36 millones entre 1990 y 2005” (Asamblea General, 2010, A64665, p. 05).

No lugar das três metas que compunham o objetivo primeiro dos ODM<sup>6</sup>, o primeiro ODS enumera um conjunto de novas e mais amplas metas para o seu cumprimento. São as que seguem no quadro abaixo.

**Quadro 1 – Metas do ODS 1 “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares**

**1.1** Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia

**1.2** Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais

**1.3** Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis

**1.4** Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças

**1.5** Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

**1.a** Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões

**1.b** Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza

6 1.a Diminuir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que vivem com menos de um dólar ao dia; 1.b Alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens; 1.c Diminuir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção daqueles que sofrem com a fome

Comparando estas novas metas do primeiro ODS com as referidas três metas do primeiro ODM, percebe-se algumas poucas permanências diante de mudanças significativas. Quanto às semelhanças, registremos a temporalidade na *execução* do cumprimento das metas, onde ambas agendas atuam com um prazo de 15 anos, ainda que a primeira compare os dados de 2015 com 1990 e a segunda venha a comparar 2030 com 2015. Ademais, mantêm-se o mesmo nível padrão de renda referência (\$1,25 dólares por dia) como parâmetro de definição, classificação e comparação dos extremamente pobres.

Já no que diz respeito às mudanças, enumeremos aqui algumas em maior destaque: na nova agenda o tema da pobreza aparece englobando “a pobreza em todas as suas formas” e não apenas a “pobreza extrema e a fome”. Nesse sentido, o universo de ações e de monitoramento de seus resultados se amplia sobremaneira. Por sua vez, além da meta de erradicar a pobreza extrema, busca-se “reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais. O que significa que haverá a necessidade de esforços nacionais específicos, para lidar com situações típicas de cada país, mas que não haverá um parâmetro comum entre as nações sobre o que vem a ser pobreza e suas múltiplas dimensões<sup>7</sup>.

---

7 Partindo do que se entende por pobreza e das formas de sua mensuração pode-se chegar a resultados bastante díspares. Para Pierre Salama e Blandine Destremau, “a pobreza tem muitas facetas e dimensões. Medi-la significa amiúde reduzi-la e desconhecê-la” (1999, p.18). Já Mary Poovey (apud SPRANDEL, 2004, p.13) defende que identifiquemos o que o uso dos números pretende revelar e qual o seu interesse para os governantes. Considera um equívoco termos que aceitar friamente o que as estatísticas pretendem mostrar. Milton Santos argumenta que “é inútil procurar uma definição numérica para uma realidade cujas dimensões – agora e no futuro – serão definidas pela influência recíproca dos fatores econômicos e sociais peculiares a cada país. (...) De que adianta afirmar que um indivíduo é menos pobre agora, em comparação à situação de dez anos atrás, ou que é menos pobre na cidade em comparação à sua situação no campo, se esse indivíduo não tem mais o mesmo padrão de valores, inclusive no que se refere aos bens materiais? A única medida válida é a atual, dada pela situação relativa do indivíduo na sociedade a que pertence. (...) A medida da pobreza é dada antes de mais nada pelos objetivos que a sociedade determinou para si própria. (...) A definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo. Estamos lidando com um problema social”. (SANTOS, 1978, p.18). Propõe não dispensarmos as informações estatísticas sem maiores considerações. O que precisamos é selecioná-las e usá-las de forma crítica,

Um possível problema é o de que alguma(s) nação(ões) possa(m) rebaixar a concepção de pobreza para alcançar tal meta. Por sua vez, como apresentado na primeira meta, busca-se a erradicação absoluta da extrema pobreza.

No mesmo sentido da meta voltada ao combate a fome, a meta 2 do 1º ODM de “alcançar o emprego pleno e produtivo, e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens” passou também a constituir um objetivo específico na agenda ODS – o ODS 8 “*Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos*”. A temática do emprego e trabalho não mais se relaciona diretamente com a pobreza, e em seu lugar um conjunto de outras proposições aparece. São as diversas ações a serem implementadas em prol dos “pobres e vulneráveis” em níveis regional, nacional e internacional que aparecem enquanto metas, tais como a mobilização significativa de recursos, a implementação de programas, políticas e de sólidos marcos políticos em conjunto com medidas e sistemas de proteção social adequados, com a garantia de direitos iguais aos recursos econômicos, ao acesso a serviços básicos, financeiros, patrimoniais entre outros, o controle sobre a terra, aos recursos naturais, as novas tecnologias etc.

Na Declaração<sup>8</sup> assinada por chefes de Estado e de Governo durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, registra-se o comprometimento em “trabalhar incansavelmente para a plena implementação desta Agenda em 2030”, e “dar continuidade às conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e buscar atingir suas metas inacabadas”. Também reconhece que “a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável”. Para tanto, faz-se necessário formar uma “parceria global revitalizada e reforçada”, capaz de reunir governos, sociedade civil, setor privado, o Sistema das Nações Unidas e outros atores, que

---

o que poderia autorizar que fossem utilizadas totalmente, apenas em partes ou mesmo desprezadas. E como qualquer medida depende da elaboração de um conceito daquilo que se quer medir, melhor seria, seguindo o conselho deste geógrafo, reexaminar e renovar nossos conceitos, antes mesmo da coleta dos dados. “São os conceitos, ou seja, a elaboração teórica, que assume o papel primordial” (idem, p.14).

8 <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> consultado em 24/3/2017

mobilize “todos os recursos disponíveis”<sup>9</sup> para vivermos num “mundo livre da pobreza”. Ou seja, apesar da magnitude dos objetivos definidos em 2015, a redução da pobreza ainda se coloca com grande destaque na concepção de desenvolvimento incutida nos documentos e políticas desenhadas pelas Nações Unidas.

É antiga a preocupação não só por parte de governos e sociedade civil para com a questão da pobreza. Também a ciência social historicamente tem tratado dessa temática. Mas o objetivo desse breve texto não é reconstruir o processo de formação da chamada “parceria global” para erradicar a pobreza, dimensionando os recursos destinados em âmbitos nacional e global para tanto, ainda que aqui apontemos os seus múltiplos avanços e recuos no decorrer das últimas décadas, bem como as tarefas pendentes, tal como expressas em documentos oficiais da própria ONU e de alguns de seus críticos. Nessa introdução procuramos apenas sintetizar a agenda ODM vis-à-vis “o maior desafio global” encabeçado pelos ODS, apontando semelhanças e dissemelhanças deste em relação àquele em termos de conteúdo e metas. Na seqüência, importa sistematizar o longo processo histórico de mudança social ao passo em que analisamos como a Ciência Social e a jovem disciplina de Relações Internacionais tem tratado da temática da pobreza. Nas considerações finais registro o que parece ser o futuro político e acadêmico dessa temática.

## **POBREZA E A TEMÁTICA DA POBREZA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS E NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Quando foi que a Ciência Social e as Relações Internacionais se debruçaram sobre a temática da pobreza? Esta questão nos parece anterior ao próprio nascimento das Ciências Sociais do século XIX. Entretanto, a assertiva de que o debate científico sobre a pobreza é tão antigo como a própria

---

9 No dia 26 de janeiro de 2017, “*El presidente de la Asamblea General de la ONU, Peter Thomson, afirmó hoy que para alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se necesitará un financiamiento de un billón de dólares en los próximos 14 años*” <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36656#.WPIv7FUrLIU> (consultado em 15/4/2017). Trata-se de um montante que corresponde a menos do que 0,00001% do PNB global do ano de 2030. O Relatório de Desenvolvimento do banco Mundial projetou em 2009 o PNB global para um pouco mais de 96 trilhões de dólares. (COSTA, 2014, p.19).

pobreza não parece válido. É claro que isso depende do que historicamente tal ciência entende por pobreza, bem como as evidências que apresenta sobre quando e onde ela surgiu. Para o pensamento não científico dos cavalheiros da Inglaterra, os seus contemporâneos “pobres” eram todos aqueles que não possuíam renda o suficiente para mantê-los ociosos<sup>10</sup>. Para o pensamento científico de um dos maiores expoentes do liberalismo clássico,

Todo homem é rico ou pobre, de acordo com o grau em que consegue desfrutar das coisas necessárias, das coisas convenientes e dos prazeres da vida. Todavia, uma vez implantada plenamente a divisão do trabalho, são muito poucas as necessidades que o homem consegue atender com o produto de seu próprio trabalho. A maior parte delas deverá ser atendida com o produto do trabalho de outros, e *o homem será então rico ou pobre, conforme a quantidade de serviço alheio que está em condições de encomendar ou comprar.* (SMITH, 1996, p. 87, grifo meu).

É certo que o pauperismo não havia ainda assumido proporções alarmantes quando da publicação da *Riqueza das Nações* (em 1776) de Adam Smith, o que viria a ocorrer ainda em fins do século XVIII. Durante a primeira metade desse século, “a riqueza móvel ainda se constituía num tema moral enquanto a pobreza ainda não era”<sup>11</sup> (POLANYI, 2000, p.135). E mesmo no

---

10 “(...) “pobre” era praticamente sinônimo de “povo comum”, e no povo comum estavam incluídos todos, menos as classes fundiárias (...). Daí o termo “pobre” significar todas as pessoas que passavam necessidades e o povo em geral, se e quando sofriam necessidades. Naturalmente isto incluía os indigentes, mas não apenas eles. Os velhos, os enfermos, os órfãos deviam receber cuidados numa sociedade que proclamava haver lugar para qualquer cristão no seu âmbito. Acima de todos, porém, estavam os pobres capacitados, a quem poderiam ganhar a vida com seu trabalho manual, se pudessem encontrar emprego”. (POLANYI, 2000, p. 110).

11 Ao comparar as concepções medievais e modernas da categoria “pobreza”, Roberto da Matta (baseado em reflexões de Polanyi acerca da temática) salienta que quando predominavam os valores da Igreja Católica no período medieval, o pobre era percebido como uma categoria moral relacionada e complementar ao rico. Critérios socioeconômicos não eram predominantes na definição de pobreza, os quais viriam a ser na modernidade. Os pobres e os ricos seriam ou não admirados em função de suas virtudes e espiritualidades. Os pobres poderiam mesmo ser admirados por suas riquezas espirituais, e os ricos serem considerados pobres em virtudes. A pobreza chegou a despertar certa admiração, solidariedade e compaixão. A redefinição da concepção de pobreza ocorreria no início do século XVI, sobretudo após a Reforma

período mais ativo da Revolução Industrial, entre os anos de 1795 e 1834, “a verdadeira natureza do pauperismo ainda permanecia oculta à visão dos homens”, e “tanto a nova riqueza como a nova pobreza ainda não eram bem compreendidas” (idem).

Em *A grande transformação*, Karl Polanyi afirma que “os pobres começaram a surgir na Inglaterra na primeira metade do século XVI”, momento em que passaram a representar “um perigo para a sociedade” (2000, p.129-130). E para combater a pobreza, a mendicância e a vagabundagem que vinham adquirindo maiores proporções, o Estado inglês promulgou (entre os anos de 1536 e 1601) as *Poor Laws* (aplicadas aos desempregados e incapazes de se empregarem, além das crianças e velhos)<sup>12</sup> que, segundo Polanyi, “conseguiram manter intacto e ileso o tecido social da vida na aldeia” (idem, p.111). Ao final do século XVII, momento em que se aludia menos ao pauperismo, os pobres não eram mais do que uma carga para os impostos. Mas um século depois, quando o antigo tecido social se esfacelava e o pauperismo assumia maiores proporções diante das ofensivas em estabelecer uma economia de mercado, os pobres passaram a estar no centro das preocupações de juízes de Berkshire,

---

Protestante, quando se passou a associar o pobre à preguiça, à vagabundagem, ao crime e ao desemprego. A moralidade relacional da Idade Média seria então substituída por uma moralidade distributiva, na qual o Estado (e não mais o rico) tornava-se responsável pela sobrevivência e controle dos pobres. (DA MATTA apud SPRANDEL, 2004, p.14).

- 12 A *Poor Law* de 1536 transferia para as paróquias a responsabilidade pela manutenção dos pobres, autorizando-as a reunir, por meio de voluntárias contribuições, um fundo destinado ao sustento destes. Em 1572 fora decretado um imposto de caráter compulsório, o que significava que o Estado passava a admitir que os pobres seriam sustentados através de fundos fiscais. Já a promulgação da *Poor Law* pelos Tudor em 1601 (uma clara tentativa de integrar num único arcabouço legal toda a legislação sobre a pobreza) reconhecia o direito dos pobres de receberem assistência diferenciada. Os mais velhos e os doentes receberiam auxílio em suas casas. Crianças desamparadas e muito novas para se enquadrarem como aprendizes em algum comércio seriam internadas. Os demais seriam encaminhados ao trabalho ou para as prisões. As paróquias passavam a receber instruções do Estado para abastecerem com matérias-primas as “casas de correção” (autorizadas a funcionar em 1576) que serviram de ocupação aos indigentes e “vagabundos dóceis”. Os pobres “merecedores” e os desempregados tinham o direito de receber trabalho. Já os vagabundos não dóceis eram enviados para estas casas ou para as prisões. (POLANYI, 2000, p.130; HUNT & SHERMAN, 2000, p.45-46).

que logo estabeleceram uma medida de emergência (a *Speenhamland Law*<sup>13</sup> de 1795) de grande impacto na sociedade inglesa.

A sociedade de então se debatia entre influências opostas: de um lado, os que defendiam o paternalismo e protegiam a mão de obra dos perigos de um sistema de mercado; e, de outro, os que organizavam os elementos da produção, sob um sistema de mercado, compelindo as pessoas comuns a ganhar a vida oferecendo seu trabalho à venda, ao mesmo tempo em que privavam esse trabalho do seu valor de mercado. Em síntese, “os humanistas aplaudiam a medida como ato de piedade, senão de justiça, e os egoístas se consolavam com o pensamento de que se tratava de um gesto de caridade e não de um ato liberal” (ibidem, p.102). Falharam os humanistas ao apostar na *Speenhamland* – essa “verdadeira obra-prima de degeneração institucional” (POLANYI, 2000, p. 118-119). Também “a filosofia liberal jamais falhou tão redondamente como na compreensão da mudança social” (idem, p. 51) de fins do século XVIII e começo do século XIX.

Há quem argumente que “a ciência social é mais do que mero pensamento ou filosofia social”, e que a institucionalização dessa ciência no século XIX nasceu com o estudo empírico do mundo social e com a clara intenção não só de compreender a “mudança normal” como de ter condições de afetá-la. (WALLERSTEIN, 2006, p. 27-28). Seja como for, a mudança social não fora bem compreendida na “partida” e mesmo durante a “infância” da Revolução Industrial, momentos em que foram “retirados os grilhões do poder produtivo das sociedades humanas” e em que “a literatura e suas artes começaram a

---

13 Ao conceder abonos em aditamento aos salários e segundo uma tabela que variava de acordo com o preço do pão, os juizes de Berkshire asseguravam ao pobre uma renda mínima independente de seus proventos. A *Speenhamland Law* ao tornar geral a assistência externa e os abonos salariais, destruiu todo o sistema da *Poor Law* elisabetana. As várias categorias de indigentes e desempregados capacitados confundiam-se numa “massa indiscriminada de pobreza dependente”. A intenção da *Speenhamland Law* era reforçar o sistema paternalista da organização do trabalho, proclamando “o princípio de que nenhum homem precisava temer a fome porque a paróquia o sustentaria e à sua família, por menos que ele ganhasse” (POLANYI, 2000, p.112). Proclamava o “direito de viver” independentemente de se trabalhar ou não. Até ser abolida, o que viria a ocorrer quase quarenta anos depois de sua instituição, a *Speenhamland* impediu o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo. Ver: POLANYI, Karl. *Speenhamland*, 1795; Antecedentes e conseqüências. In: POLANYI, Karl. A grande transformação. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 99-127.

ser abertamente obceçadas pela ascensão da sociedade capitalista, por um mundo no qual todos os laços sociais se desintegravam” (HOBSBAWN, 2001, p. 43-44). “A ligação entre a pobreza rural e o impacto do comércio mundial não era suficientemente óbvia” entre as décadas de 1780 e 1830. (POLANYI, 2000, p. 113).

A conexão entre o pauperismo rural e à tendência da história econômica geral era então pouco perceptível. Observadores contemporâneos passaram a se perguntar “de onde viriam tantos pobres?” E o consenso geral era de que havia uma grande variedade de causas responsáveis pelo aumento do pauperismo. A aparente contradição entre um vigoroso surto no comércio e os crescentes indícios de dificuldades para os pobres transformou-se, segundo Polanyi, no “mais desconcertante dos fenômenos periódicos da vida social para a nova geração da humanidade ocidental” (2000, p.116).

A “sociedade livre” logo passaria a ser formada exclusivamente de proprietários e trabalhadores. E enquanto a propriedade estivesse assegurada, o número de trabalhadores seria limitado pela quantidade de alimentos, e a fome os conduziria ao trabalho. Estudiosos então proclamaram a descoberta de uma nova ciência que colocaria além de qualquer dúvida as leis que governavam o mundo dos homens. E em obediência a tais leis, a compaixão não mais habitaria os corações, e à solidariedade humana deveria ser renunciada em nome da felicidade de um maior número de pessoas. O tormentoso “problema da pobreza” revelara-se por inteiro: “a sociedade econômica estava sujeita a leis que *não* eram leis humanas” (idem, p.153). William Townsend, Thomas Malthus, David Ricardo, Jeremy Bentham e Edmund Burke concordavam na oposição à *Speenhamland* e aos princípios da economia política de Smith. Os economistas incorporavam os fundamentos de Townsend e abandonavam os fundamentos humanistas de Smith. O “problema do pauperismo” forçara Ricardo e Malthus a sancionar o mergulho de Townsend no naturalismo. A lei dos rendimentos decrescentes de Ricardo e a lei populacional de Malthus tornaram a fertilidade do solo e o homem nos elementos constitutivos de um novo reino cuja existência era então descoberta. “A sociedade econômica emergia como algo separado do estado político” (ibidem, p.142).

Mas não era só o espectro da superpopulação que começava a obcecar a mente das pessoas. Também o “espectro do comunismo” passara a rondar a Europa. A conexão entre flutuações excessivas do comércio e o pauperismo

não passou despercebida pelos autores do *Manifesto Comunista*. Karl Marx e Friedrich Engels afirmavam neste panfleto de 1848 que os trabalhadores assalariados não elevavam suas condições de vida com o progresso da indústria e do comércio internacional. Ao contrário, “o operário moderno (...) longe de se elevar com o progresso da indústria, desce cada vez mais, caindo abaixo das condições de sua própria classe. O trabalhador torna-se um indigente e o pauperismo<sup>14</sup> cresce ainda mais rapidamente do que a população e a riqueza” (2002, p. 50).

Ao contrário de Smith, Marx argumenta que o progresso da acumulação social representa ao mesmo tempo enriquecimento de um número cada vez menor de grandes capitalistas, trabalho excessivo de uma parte cada vez menor da classe trabalhadora e condenação de outra parte cada vez maior desta classe à ociosidade forçada, responsável por engrossar as fileiras do exército industrial de reserva. Nos seus termos: “acumulação de riqueza num pólo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital” (MARX, 1998, p.749).

Uma vez estabelecidas as “eternas leis naturais” do modo de produção capitalista, isto é, quando “a produção contínua de uma superpopulação relativa mantém a lei da oferta e procura de trabalho e, portanto, o salário em harmonia com as necessidades de expansão do capital e a coação surda das relações econômicas consolida o domínio do capitalista sobre o trabalhador”,

---

14 O pauperismo para Marx representa o mais profundo sedimento da “superpopulação relativa”, que existe sob os mais variados matizes. Trata-se de uma camada social na qual se incluem: os aptos para o trabalho, cujo número aumenta em todas as crises e diminui quando se reanimam os negócios; os órfãos e filhos de indigentes que irão engrossar o exército industrial de reserva, e em tempos de grande prosperidade serão rapidamente recrutados em massa para o exército ativo dos trabalhadores; e, por fim, os incapazes de trabalhar (as vítimas da indústria, os mutilados, enfermos, viúvas, etc., cujo número aumenta com as máquinas perigosas, as minas etc.), àqueles que sucumbem pela falta de adaptação, decorrente da divisão do trabalho. “O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior” (MARX, 1998, p. 747-8).

o emprego da violência direta, à margem das leis econômicas, passa a atuar apenas em caráter excepcional. No próprio decorrer do progresso da produção capitalista desenvolve-se uma classe trabalhadora, que por educação, tradição e costume aceita com naturalidade as exigências deste modo de produzir e reproduzir as vidas e as coisas. Basta deixar estes pobres assalariados livres que trabalham entregues à dependência do capital, a qual decorre das próprias condições de produção e é assegurada e perpetuada por essas mesmas condições. (idem, p.851 e 873).

Eric Hobsbawm argumenta que durante a segunda metade do século XIX “os descontentamentos explosivos dos pobres da Era das Revoluções foram dissipados” (2002, p. 24), e tanto Marx quanto Engels esperavam cada vez menos que a industrialização gerasse a pauperização politicamente radicalizadora em que depositavam suas esperanças. Para ambos não havia amplos segmentos do proletariado que estivessem se tornando cada vez mais pobres. Para a social democracia de fins do século XIX, a melhoria nas condições de trabalho sob o capitalismo passou a ser a principal tarefa do movimento socialista, ainda que rejeitasse a justificativa teórica do reformismo de Eduard Bernstein. Em princípios do século XX, “os movimentos operários marxistas nos principais países do capitalismo viveram numa simbiose tácita com o capitalismo, e não num estado de guerra” (2011, p.361). Já na “Era da Catástrofe”, entre o início da I Guerra Mundial até pouco depois da II Guerra Mundial, “tudo o que faltou (...) foi a prosperidade que proporcionava os meios para as necessárias concessões aos movimentos operários” (idem, p.364-5). Em suma, “tudo deu errado para o Velho Mundo”: guerras terminaram em revoluções e agitação colonial; Estados constitucionais liberais burgueses e democráticos foram substituídos por inimagináveis regimes políticos; e até mesmo a economia de mercado do liberalismo econômico ameaçou desabar no pós-crise de 1929. Foi neste período em que a meta política dos movimentos socialistas e operários passou a ser não mais conviver com o capitalismo, mas acabar com ele. A União Soviética e o socialismo passaram a ser um modelo econômico de como superar o subdesenvolvimento e a pobreza para grandes áreas do mundo colonial emancipado e outras partes do chamado Terceiro Mundo. Mas nos principais redutos do capitalismo os alicerces da simbiose reformista permaneceram firmes. Políticos e empreendedores promoveram-na

como uma salvaguarda contra a revolução social e o espectro do comunismo mundial.

É nesse contexto da “Era da Catástrofe”, e nos principais redutos do capitalismo (notadamente no eixo anglo-americano), que a disciplina de Relações Internacionais (RI) tem origem. Protagonizado por visões liberais e realistas, o principal tema de seu “primeiro grande debate” não fora a pobreza, mas o poder e a guerra. É que o novo “Breve Século XX” inaugura “a guerra total” e termina sem a certeza de que a guerra global desaparecerá. Isso refletiu não apenas nas reflexões travadas pelos “grandes debates” dessa disciplina como nas pesquisas das Ciências Sociais em geral. A “ideologia secular” do “longo século XIX” (1776-1914) debatia a natureza da sociedade e os rumos para a qual ela se encaminhava ou deveria se encaminhar – e se dividia basicamente entre os que acreditavam no progresso (incluindo aí não só o clássico liberalismo burguês, como também os socialismos utópico e científico) e os que não acreditavam (os conservadores). Historicamente esse era um tempo de “paz”, ao menos desde o fim do longo período de guerra geral, e notadamente do conflito entre a Grã-Bretanha e a França (1689-1815). Durante o século de “paz” (1815-1914), e mesmo antes, “o liberalismo foi a resposta ideológica ao conservadorismo”, assim como o socialismo, depois de 1848, “surgiu como ideologia verdadeiramente diferenciada e oposta ao liberalismo” (WALLERSTEIN, 2002, p.103).

Em muitos dos estudos e pesquisas em RI é o binômio guerra e paz que predomina e não o da riqueza e pobreza. É certo que a temática da pobreza não está ausente, mas é mais um trabalho de fiscoadores do que uma atividade de lavras, para usar uma analogia com os trabalhos praticados na mineração. A perspectiva teórica tradicional do internacionalismo liberal<sup>15</sup> partilha da crença na harmonização de interesses nacionais e individuais, bem como no

---

15 Incluindo aí variadas vertes internas (liberalismo republicano, liberalismo comercial, liberalismo regulatório, internacionalismo liberal, funcionalismo, neofuncionalismo, interdependência complexa, institucionalismo neoliberal, paz democrática) e seus principais expoentes, autores tão diversos (precursores e contemporâneos) como John Locke, Hugo Crocius, Charles de Montesquieu, Jeremy Bentham, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Alexander Hamilton, James Madison, Woodrow Wilson, David Mitrany, Karl Deutsh, Ernst Haas, Robert Keohane, Joseph Nye, Michael Doyle, Andrew Moravcsik, John Ikenberry, Francis Fukuyama entre outros.

progresso da humanidade. Para tanto, busca as condições necessárias para a existência de uma ordem internacional mais pacífica e para a promoção do “bem estar coletivo”, incluindo aí, de maneira mais ou menos explícita, mais o “combate” do que a erradicação da miséria e da pobreza.

Estados e atores não estatais, tais como Organizações Internacionais (OIs), a exemplo da própria ONU, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), UNESCO etc., corporações transnacionais e determinadas Organizações Não Governamentais (ONGs), cumprem, ainda que com interesses diversos, papel importante enquanto força capaz de mitigar a anarquia e amplificar a cooperação e coordenação de políticas nas relações internacionais; de desenvolver e difundir tecnologias; disseminar padrões de consumo e de cultura; coordenar e desenvolver projetos sociais e de desenvolvimento sustentável; monitorar e avaliar políticas públicas etc. (JATOBÁ, 2013; ARRAES & GEHRE, 2013). Dentro desse universo que é o tema da pobreza e das propostas para sua solução ganham certa relevância na agenda internacional, mesmo que esses atores tenham proposições e concepções distintas sobre as causas do problema e como levar à sua solução.

Críticos do pensamento liberal “idealista utópico”, os realistas políticos<sup>16</sup> concebem o ambiente internacional como um meio anárquico incapaz de harmonizar egoísmos estatais e individuais, próprios da natureza humana. Os interesses dos Estados não se submetem às restrições morais propostas pelo liberalismo. Consideram ser inevitáveis às recorrências de conflitos armados entre as grandes potências e, mesmo não desejando, entendem que certas consequências sociais daí resultam, dentre elas o alastramento da pobreza. É certo que a pretensão do positivismo científico dos realistas em estudar o mundo tal como ele é, de acordo com conceitos estáveis e voltados a identificar permanências, encobre um claro viés conservador de suas próprias

---

16 Incluído aí variadas vertes internas (realismo clássico, realismo estrutural, realismo defensivo, realismo ofensivo, realismo neoclássico e neorealismo) e seus principais expoentes, autores tão diversos (precursores e contemporâneos) como Thomas Hobbes, Nicolau Maquiavel, Klaus von Clausewitz, Hans J. Morgenthau, John Herz, Raymond Aron, Henry Kissinger, Kenneth Waltz, John Mearsheimer, Robert Gilpin, Jack Snyder, Fareed Zakaria entre outros.

teorias. Os Estados das grandes potências são considerados os atores centrais. As corporações transnacionais agem em muito sob interesses dos Estados ou se adequam ao seu poderio. Por sua vez, as organizações internacionais representam a visão dos vitoriosos e são instrumentos político das grandes potências. (idem).

Já em estudos e pesquisas influenciados pelo materialismo histórico e dialético<sup>17</sup>, a história do modo de produção capitalista vigente é a história da luta de classes, cujo antagonismo é permanente e as distintas frações das classes vivem num estado latente de guerra, ao menos até que a classe revolucionária ponha fim a própria existência das classes e instaure uma sociedade superior sem classes. Do contrário, não se exclui a possibilidade de se viver na barbárie e na mediocridade universal. Tanto nas tradições marxistas como nas teorias críticas, de vertente marxista ou não<sup>18</sup>, estão presentes temáticas relacionadas a exploração econômica e a dominação política, ao imperialismo, as teorias da dependência, as dicotomias desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento, centro-periferia (podemos incluir aí também o conceito de semiperiferia proposto nas análises dos sistemas-mundo), intercâmbio desigual, riqueza *versus* pobreza, desigualdades múltiplas entre as nações e no interior delas etc. Classes sociais, Estados nacionais, hegemonias, impérios são investigados pelo peso que tem na história.

Houve e há desconfianças, quando não críticas abertas, as ações de Organizações Internacionais e ONGs supostamente voltadas a redução da pobreza, das desigualdades, da promoção da paz etc. Ainda, concebem as corporações transnacionais como atuando na perpetuação das desigualdades e na segmentação do mundo entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido,

---

17 Incluído aí certas teorias do imperialismo e da dependência, da teoria crítica, as análises dos sistemas-mundo e seus principais expoentes, autores tão diversos (precursores e contemporâneos) como Karl Marx, Friedrich Engels, Vladimir Lênin, Rosa Luxemburgo, Rudolph Hilferding, Antonio Gramsci, Ellen Meiksins Wood, Max Horkheimer, Theodor Adorno, Walter Benjamin, Herbert Marcuse, Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Robert Cox, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra entre outros

18 Destaque para o estruturalismo cepalino de Raul Prebisch, Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares entre outros.

bem como na conformação de ilhas de prosperidade num mar de pobreza e miséria no interior de espaços nacionais, regionais e locais.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a simbiose reformista nos principais redutos do capitalismo foi promovida de maneira mais sistemática, através da política de pleno emprego e da construção de Estados de bem estar social, sustentados pelo enorme crescimento das economias capitalistas durante a “Era de Ouro”, entre os anos de 1947 e 1973. O modelo revisionista do movimento operário prevaleceu nos países do centro do capitalismo durante toda a Era Áurea do capitalismo ocidental, o que lhes valeu estabilidade política e prosperidade econômica sem precedentes. Ao findar essa Era Dourada, os trabalhadores nas sociedades de consumo afluentes se encontravam numa situação muito melhor do que os representantes mais otimistas da reforma poderiam imaginar. Os objetivos do reformismo haviam sido alcançados em algumas poucas nações. Em outras partes do mundo não houve base alguma para as políticas social-democratas, muito menos as bersteinianas. Mas a situação mudou depois do ano de 1973, a economia e a política de reformas não mais rendiam resultados tão positivos e o sistema iniciou a sua adesão à versão extrema da política do *laissez-faire*. As classes operárias do chamado “Primeiro Mundo” encolhiam, tanto em termos relativos quanto absolutos, e acabaram por perder grande parte de sua consciência de classe.

As velhas ideologias da esquerda socialista desvaneciam-se ao mesmo tempo em que os mais diversos governos eram seduzidos por ideologias individualistas de liberalismo econômico radical. Seus ideólogos argumentavam que os movimentos operários, os partidos operários e também os sistemas públicos de bem-estar social deveriam ser abolidos por constituírem obstáculos ao mercado livre, único efetivamente capaz de garantir não só o crescimento máximo da economia e dos lucros, e consequentemente também o bem-estar geral das nações e de todos! O “pleno emprego” deveria ser substituído por um mercado de trabalho cada vez mais flexível e pela doutrina da “taxa natural de desemprego”. Os governos progressivamente passaram a ser encarados como problemas e não mais como solução. Estados-nações recuaram ante o avanço da economia global transnacional, e este recuo fez com que os movimentos operários e os partidos social democratas perdessem a sua principal arma. O chamado “novo trabalhismo” passou a se identificar, em tons variados,

com a sociedade orientada para o mercado. O próprio capitalismo esqueceu seus temores com o fim da União Soviética, e os apologistas do *laissez-faire* afirmaram ter alcançado “o fim da história” com a “vitória do liberalismo econômico e político”, como afirmou Francis Fukuyama.

Mas no momento em que o capitalismo entra em mais um período de grave crise, Hobsbawm constata o fim de uma fase peculiar na história dos movimentos operários. Ele não vê possibilidade alguma de declínio da mão de obra industrial nas “economias emergentes” em fase de acelerada industrialização. Nas demais economias, os movimentos operários prosseguem porque “o Estado-nação não está a caminho da extinção”, como prova a reabilitação do Estado como ator econômico relevante após o colapso financeiro de fins de 2008. Mais do que isso, tais movimentos sobrevivem porque a grande maioria da população economicamente ativa, dependente de salários, reconhece a diferença entre os interesses dos que vivem de salários e dos que vivem de lucros. Disso resulta que

a luta de classes continua, apoiada ou não por ideologias políticas. Além disso, continua a existir o hiato entre ricos e pobres e divisões entre grupos sociais com interesses divergentes, não importa que chamemos ou não esses grupos de “classes”. Quaisquer que sejam as hierarquias sociais, muito diferentes das de cem ou duzentos anos atrás, a política prossegue, ainda que só em parte como política de classes (...).

O Estado e as demais autoridades públicas são as únicas instituições capazes de distribuir o produto social entre seu povo, em termos humanos, e atender a necessidades humanas que não podem ser satisfeitas pelo mercado. A política, por conseguinte, tem sido e continua a ser uma dimensão necessária da luta pela melhoria social. (HOBBS-AWN, 2011, p. 371-372).

Para concluir convém dedicar atenção ao que hoje parece ser o futuro político e acadêmico de uma das dimensões da luta pela melhoria social, a luta pela erradicação da pobreza. Luta essa que se manifesta, inclusive, nas discussões sobre a construção de agendas globais de desenvolvimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ONU vem pautando a temática da erradicação da pobreza no âmbito da política internacional desde o início do novo milênio, como mostram a Declaração do Milênio, os ODM e mais recentemente os ODS. Trata-se de temática antiga para as Ciências Sociais e para a jovem disciplina das Relações Internacionais; da mesma forma que governos, organizações internacionais e ONGs buscam encontrar soluções para a pobreza e o empobrecimento das populações problema, como vimos ao longo do capítulo. Entretanto, o que se percebe é que, a despeito das variadas ações, do planejamento de políticas públicas nacionais e internacionais, a pobreza ainda está fortemente presente e, provavelmente, ficará marcada como o problema fundamental para os próximos anos.

Uma questão que não temos resposta nesse momento é se os ODS conseguirão tratar a pobreza até 2030 a ponto de conseguirmos esquecê-la. Ainda, é preciso ter clareza que o seu futuro político e acadêmico depende das concepções sobre o que é ou o que virá a ser considerado “pobreza” e “pobreza em todas as suas formas”, bem como quais serão as formas de mensuração, acompanhamento e avaliação em nível nacional, regional e global. Nas últimas décadas, a compreensão do que é pobreza ficou restrita a um limitado número de definições, o que não quer dizer que tenham inexistido esforços no sentido de ampliar os horizontes do campo científico da investigação sobre a temática.

Não obstante todos os avanços junto aos que padeciam na miséria e na pobreza (vide os *Relatórios* dos ODM), ainda são milhões e milhões de pessoas que sobrevivem em condições as mais deploráveis. E enquanto não for superada seguirá alvo de políticas e reflexões acadêmicas a seu respeito, de ações e proposições das mais reacionárias até as mais revolucionárias, de Townsend a Marx. Em termos gerais, a mudança deverá seguir o curso “normal” no estilo liberal, talvez um pouco mais acelerado do que “o mais lento possível” ao estilo conservador, e possivelmente muito mais lento do que o modo radical pelas vias revolucionárias. Mas estes dois últimos estilos não estão descartados, e já sabemos que quando desatados podem tanto refrear como acelerar o processo de erradicação da pobreza.

## REFERÊNCIAS

- ARRAES, Virgílio & GEHRE, Thiago. **Introdução ao estudo das relações internacionais**. 1º edição. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COSTA, Jales Dantas. Riqueza e pobreza das nações e das classes em Smith, Polanyi e Marx. *In*: COSTA, Jales Dantas. **Brasil e Chile: riquezas e pobreza**. Brasília: UnB, 2014. Tese de doutorado.
- HOBSBAWM, Eric. **A era das revoluções 1789-1848**. 15º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A era dos impérios 1875-1914**. 7º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Como mudar o mundo: Marx e o marxismo, 1840-2011**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- HUNT, E. K.; SHERMAN, H. J. **História do pensamento econômico**. 19º ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- JATOBÁ, Daniel. **Teoria das relações internacionais**. 1º edição. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 16 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1998.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2002.
- NACIONES UNIDAS. **Resolución A64665 de la Asamblea General**, 2010.
- ONU. **Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015**. Naciones Unidas: Nova York, 2015.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2º de. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3º ed. São Paulo: Edusp, 2009.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SPRANDEL, Marcia Anita. **Pobreza no paraíso tropical**: interpretações e discursos sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo**: em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. A Revolução Francesa como evento mundo-histórico. *In*: WALLERSTEIN, Immanuel. **Impensar a Ciência Social**: os limites dos paradigmas do século XIX. São Paulo: Idéias & Letras, 2006.

### **Sites consultados entre os dias 07 de março e 15 de abril de 2017**

<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>

<http://www.mdgs.un.org>

<http://www.eclac.org>

<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

<http://www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/31955-goal-1-end-poverty-in-all-its-forms-everywhere>

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36656#.WPIv7FUrLIU>

## **CAPÍTULO 2 – ODS 2 “ACABAR COM A FOME, ALCANÇAR A SEGURANÇA ALIMENTAR E MELHORIA DA NUTRIÇÃO E PROMOVER A AGRICULTURA SUSTENTÁVEL”**

*Thiago Lima*

### **INTRODUÇÃO**

A Fome é certamente uma das tragédias mais persistentes do nosso planeta. No século passado, ela ganhou um amargo toque adicional de hipocrisia. Isso porque, pela primeira vez na História, os avanços científicos e tecnológicos na produção, estocagem e distribuição de alimentos, bem como na ciência da nutrição, dotaram a humanidade da capacidade técnica de alimentar todas as pessoas do mundo. Infelizmente, esse notável avanço não foi acompanhado de salto similar em termos políticos e, assim, centenas de milhões de pessoas ainda padecem dos males da insegurança alimentar e nutricional no mesmo mundo em que há desperdício e excessos alimentares. As crises agudas de fome, por exemplo, daquelas que podem levar à inanição, geralmente são desencadeadas por colapsos em sistemas produtivos ou sociais, resultantes de choques ecológicos ou humanos. Contudo, como meios de prevenção e de auxílio aos flagelados já estão disponíveis, pode-se considerar que essas fomes são, de alguma maneira, permitidas pela comunidade internacional (Ziegler, 2013; McMichael, 2009; Vanhoute, 2011).

Nem todas as fomes são iguais. Na verdade, pode-se classificar o problema de diversas formas, normalmente relacionadas a escalas de severidade. O gráfico abaixo, elaborado pelo Programa de Segurança Alimentar da FAO – Comunidade Europeia, distingue e classifica as suas formas.

**Quadro 1 – Fases da (in)segurança alimentar**

<b>Classificação integrada das fases da Segurança Alimentar (IPC)</b>	<b>Indicadores</b>
Segurança alimentar	- Taxa bruta de mortalidade
Insegurança Alimentar crônica	- Prevalência de desnutrição
Crise alimentar e de subsistência aguda	- Acesso e disponibilidade de alimentos
Emergência Humanitária	- Diversidade da dieta
Fome / Catástrofe Humanitária	- Acesso e disponibilidade de água
	- Estratégias de enfrentamento
	- Meios de subsistência

Fonte: FAO “An Introduction to Basic Concepts of Food Security”. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>

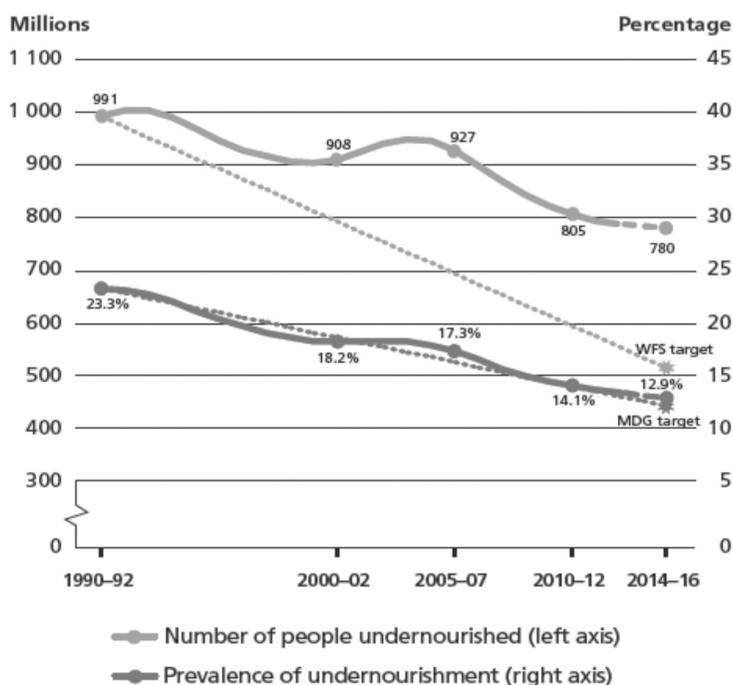
No século passado, amplas negociações internacionais em torno dos direitos humanos produziram documentos reconhecendo o problema da fome como um problema humanitário global e prevendo meios para solucioná-la (Shaw, 2007). Dois exemplos de documentos gerais e com pretensões universais são o artigo 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>1</sup> de 1948 e o Artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966<sup>2</sup>. Em 1974, a Conferência Mundial da Alimentação

- 
- 1 O Artigo 25º da Declaração afirma que “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação (...) tem direito à segurança [em] casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade; enquanto
  - 2 No Pacto, em seu artigo 11, fica estabelecido “1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação (...). 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

estabeleceu o objetivo ingênuo de erradicar a desnutrição, a insegurança alimentar e a fome em 10 anos. Em 1996, a Cúpula Mundial da Alimentação, convocada pela FAO, produziu a Declaração de Roma, que colocou a meta de reduzir pela metade o número de pessoas desnutridas (em 1996) até 2015. E em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, que contemplavam, como uma meta do seu primeiro objetivo, a redução pela metade do percentual (prevalência) de pessoas que passavam fome no mundo até 2015.

O gráfico abaixo mostra o progresso em relação a esses dois últimos objetivos.

**Gráfico 1** – Trajetória da desnutrição nas regiões em desenvolvimento



Fonte: FAO, IFAD and WFP. 2015. The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome, FAO. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4671e.pdf>. Acesso em 18/04/2017.

Se em termos totais e absolutos existem as condições para superar esse flagelo, porque ele ainda persiste? Os motivos são vários. Sabe-se, por exemplo, que pobreza e má nutrição estão frequentemente conectadas em um círculo vicioso. Em sociedades pobres falta renda para adquirir alimentos e pessoas má nutridas têm suas capacidades cognitivas comprometidas, acarretando em menor produtividade no trabalho. A baixa produtividade é uma barreira para sair da pobreza e assim o ciclo se fecha. A humanidade tem caminhado, em todos os cantos do planeta, para o entendimento de que a forma mais comum de se ter acesso a alimentos é pela produção dos seus próprios alimentos, comprando-os no mercado ou por meio de ações estatais. Daí a dupla importância da produção de subsistência (que envolve a questão agrária) e de se obter renda (para as famílias e para o Estado). Portanto, combater a pobreza e disseminar o acesso a terra, juntamente com meios adequados de produção agrícola, são desafios prementes. Tais desafios são abordados por diversos ângulos acadêmicos e práticos e uma das maneiras de se compreender este triste quadro é através de um par de lentes formado pela Economia Política Internacional e pelas Relações Internacionais.

Por um lado, temos as relações intrínsecas entre Estados e agentes do Mercado que, em parceria ou em tensão, afetam recursos e pessoas (produtores, consumidores) em escala global. Por outro, o fato de o mundo físico ser dividido em unidades políticas distintas, que se consideram estrangeiras e que vivem em um sistema internacional anárquico e competitivo. Nestas condições, a ideia de solidariedade universal assentada nos tratados de direitos humanos ainda é uma boa intenção que necessita de ações para sua concretização. Serão os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) capazes de produzir avanços? É possível que dêem sua contribuição, assim como os ODM parecem ter tido a sua relevância? No quadro abaixo estão as metas que compõem o ODS 2 “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

**Quadro 2** – Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

**2.1** Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano

**2.2** Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas

**2.3** Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola

**2.4** Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo

**2.5** Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente

**2.a** Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos

**2.b** Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha

**2.c** Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos

É claro que uma grande parte das razões da persistência da fome se deve a configurações políticas eminentemente domésticas, de responsabilidade individual dos Estados, como discutiu Amartya Sen (2010). Porém, outra parte do problema está localizada nas relações agroalimentares internacionais. Essas são permeadas pelo interesse e pelas relações de poder entre Estados, latifundiários e corporações multinacionais, afetando diretamente decisões e possibilidades de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos (Moyo and Yeros, 2005; McMichael, 2017).

Historicamente, a academia brasileira de Relações Internacionais - considerando a fase que se inicia com a instalação do primeiro curso de RI no país, em 1974 na UNB - pouco se dedicou ao estudo da Fome e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O tema, em si, é substantivamente muito menos pesquisado do que, por exemplo, o sistema monetário internacional, o comércio internacional, as guerras e a política externa (Lima, 2014b). Apenas recentemente, no século XXI, pesquisadores começaram a adentrar o tema com maior intensidade, geralmente por meio da análise crítica dos recentes esforços de cooperação humanitária e de cooperação internacional para o desenvolvimento promovidas por governos brasileiros que tinham o combate à fome como bandeira internacionalmente reconhecida. Em outras palavras, é através da análise crítica da cooperação internacional prestada pelo Brasil que as pesquisas abordaram indiretamente os temas da Fome e da SAN (Albuquerque, 2013; Brasil, 2013).

Isso difere muito do que poderia ter sido uma profícua agenda de pesquisa se os pesquisadores e pesquisadoras tivessem seguido a linha de

Josué de Castro (1908-1973). Este eminente brasileiro, pernambucano, foi mundialmente considerado um dos mais importantes intelectuais de seu tempo. Mais do que isso, foi homem também da prática, tendo sido inclusive presidente do Conselho Executivo da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO, em inglês). Josué de Castro colocou o problema da fome como objeto precípua de análise e, a partir dele, buscou aportes das Ciências Sociais, da Natureza e da Saúde para solucioná-lo (Andrade, 1997). Solucioná-lo literalmente, não apenas compreendê-lo! Em um dos seus argumentos mais conhecidos, por exemplo, Castro vinculava a possibilidade concreta de acabar com a Fome ao desarmamento internacional.

Dada a complexidade do problema, neste capítulo intentamos indicar, de forma não exaustiva, algumas entradas ao tema pelo ângulo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional. Serão três: 1) ambiguidades da ajuda alimentar internacional; 2) regras dos sistemas multilaterais monetário e de comércio; 3) regimes alimentares internacionais. Elas caminham de um enfoque mais específico para um mais amplo.

## **AS AMBIGUIDADES DA AJUDA ALIMENTAR INTERNACIONAL**

A cooperação internacional é, do ponto de vista teórico e empírico, um dos principais alicerces daquilo que se considera o campo das Relações Internacionais. Livros clássicos e manuais que tenham qualquer pretensão de fornecer uma explicação mais geral sobre “o que são as Relações Internacionais” ou “como funcionam as Relações Internacionais” precisam, necessariamente, passar por ela – ou pela falta dela. Embora a guerra seja o ápice do comportamento conflitivo, a cooperação não deve ser considerada intrinsecamente uma expressão da paz ou da harmonia. O problema é justamente como gerar e sustentar uma cooperação internacional positiva se o sistema é marcado por rivalidades e conflitos. Se o principal elemento definidor do sistema internacional, a anarquia, não é capaz de gerar incentivos suficientes para o desarmamento, ele também não promove fortemente a solidariedade (Kaul, Grunberg e Stern, 2012). Justamente pelas dificuldades é que não se devem desprezar os esforços genuínos de cooperação internacional para a promoção do bem-estar e do alívio humanitário.

A ajuda internacional é um tipo de cooperação internacional marcada por ambiguidades (Stokke e Clay, 2000; Clapp, 2012). Sua prática de forma mais sistemática é muito recente, datando de meados do século XX, principalmente após as Guerras Mundiais. Antes disso, houve episódios de ajuda, mas foi apenas daquele período em diante que as nações poderosas se envolveram mais profundamente nesse expediente. No caso da ajuda alimentar não foi diferente.

Antes, ajudar o estrangeiro era visto como algo irracional, até imprudente. Poucos Estados tinham capacidade de suprir suas próprias necessidades, quanto mais excessos que permitissem benevolências. Ajudar o estrangeiro significava fortalecer o outro, seu rival. E não podemos esquecer que a mentalidade dos atores mais poderosos era a subjugação dos mais fracos, como demonstram os períodos de colonialismo e imperialismo.

Depois, com os horrores das guerras globais, os governos tornam-se mais sensíveis às agruras do ‘povo’, ao passo em que esse também vai conquistando mais direitos políticos e sociais. Além disso, a lógica da Guerra Fria, concomitante ao processo de descolonização, gerava incentivos para que os Estados mais poderosos ajudassem os mais pobres, tanto para atraí-los para suas esferas de influência, quanto para evitar revoltas que desestabilizassem os países fracos (colônias ou recém independentes), muitos dos quais hospedeiros de investimentos estrangeiros e alvos de interesses econômicos e estratégicos. Ainda que se reconheçam preocupações humanitárias, a ajuda poderia ser considerada fundamentalmente um instrumento de poder à serviço da política externa e dos interesses das corporações (Portillo, 1987; Lima, 2014a).

Interesses tipicamente de Mercado também deram impulso à política de ajuda alimentar, e o impulso inicial veio dos Estados Unidos (Friedmann, 1982). Este país havia saído das Guerras Mundiais como a primeira superpotência da História e, como tal, líder (natural ou imposto) da reconstrução de grande parte da ordem internacional. Os países voltavam-se aos Estados Unidos para receber ajuda. Não apenas os periféricos, pois a Europa estava destrozada e esfaimada após tantos anos de conflito total. Era preciso, portanto, dar uma resposta aos famélicos como pré-condição para a liderança. Mas, mais do que isso, convinha aos estadunidenses fornecer ajuda alimentar. Por causa do esforço de guerra, a produção alimentar aumentou drasticamente

nos EUA e, como resultado da guerra, os mercados consumidores estrangeiros colapsaram. O excesso de produção levaria à implosão da economia agrícola dos EUA pela falência em massa de fazendeiros, comerciantes, fornecedores de insumos e bancos rurais. Assim, era preciso retirar o produto do solo nacional para impedir uma queda dos preços. Como não havia quem pudesse comprar tanta comida no sistema internacional, os EUA deram início a um programa de ajuda alimentar (doações, vendas subsidiadas) que se estende até hoje (Clapp, 2012; Lima e Dias, 2016). Canadá e Argentina se somavam, muito mais timidamente, aos Estados Unidos.

Posteriormente, a Europa Ocidental se reergueu e passou também a fornecer ajuda alimentar. Um objetivo era, como mencionado no tópico anterior, fazer diplomacia com as colônias e ex-colônias. Mas aqui o impulso mercadológico se observa também. A produção agrícola na Europa não só se recuperou, como também atingiu a superprodução por causa da adoção do modelo estadunidense de produção agrícola, chamado de “Revolução Verde”. Assim, a mesma questão se apresentou aos europeus: necessidade de enviar excedentes alimentares para fora do território nacional. É preciso destacar, no entanto, que esse ganho de capacidade europeu teve forte influência dos EUA, afinal, cerca de um quarto do Plano Marshall foi para desenvolvimento da agricultura (Shaw, 2007). Por que será que os EUA e a Europa Ocidental não forneceram esse mesmo tipo de ajuda ao desenvolvimento da agricultura para outros países? Não seria uma forma eficiente de se acabar com a fome na periferia do sistema? Pode ser que sim, mas a consequência seria aumentar a competição contra suas próprias exportações.

Nos anos 1970, uma grave crise alimentar, resultante de diversos fatores, acometeu vários países (George, 1978; Friedmann, 1982). Um desdobramento importante dessa catástrofe foi a Conferência Mundial da Alimentação em 1974. Nela, uma consciência mais humana em torno do problema foi desenvolvida. Uma comunidade epistêmica mais verdadeiramente engajada com o combate à fome foi se formando e ganhando corpo nas burocracias nacionais e das organizações internacionais (Clapp, 2012; McKeon, 2015). Assim, formou-se mais uma força com alguma capacidade de pressionar por políticas mais eficientes e que direcionasse recursos de forma mais humanitária e menos instrumentalizada. É claro que não devemos exagerar o sucesso dessa comunidade, haja vista que os fluxos de ajuda e os procedimentos de

sua realização ainda seguem substancialmente os interesses dos Estados doadores e, em menor medida, as reais necessidades mundiais. Mas, é importante reconhecer esse avanço, pois ele mostra que há potencial positivo em grandes esforços multilaterais, como foram os ODM e são agora os ODS.

A partir daquele período, especialistas passaram a apontar que se a ajuda alimentar pode realmente ser importante para aliviar sofrimentos, e até mesmo ser essencial para a sobrevivência de certas populações, ela também pode deteriorar as condições de produção e consumo das populações locais, criando outros problemas (Clapp, 2012). A crítica a respeito das formas de se fornecer ajuda alimentar evoluiu, levando a recomendações para aumentar sua eficiência. Destaca-se a proposta de se eliminar a chamada “ajuda alimentar vinculada” em prol de uma “ajuda alimentar desvinculada”. Aquele tipo de ajuda é composta de alimentos que partem do país doador (normalmente de seus excedentes) e cruzam longas distâncias até chegar às populações necessitadas. Nesse demorado processo, que pode levar meses, muitos problemas podem ocorrer – os alimentos podem estragar no caminho e a ajuda pode chegar depois de a população já ter se recuperado da catástrofe, por exemplo. Nesse caso, alimentos adicionais em forma de doação podem também derrubar os preços locais, prejudicando a economia fragilizada. Outro problema da ajuda vinculada é que ela pode ser mais cara, devido à contratação de fretes de longa distância. E, por fim, a demora em si é um grande problema.

É por isso que as agências internacionais como a OCDE e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) recomendam a ajuda desvinculada, isto é, aquela em que o doador compra os alimentos a serem doados em mercados mais próximos da população atingida, de modo a estimular as economias vizinhas e economizar tempo e recursos. A União Europeia, Canadá, Austrália e outros países converteram seus programas de ajuda para a forma desvinculada. Nos EUA, grupos de interesse empresariais e ONG com influência no Congresso inviabilizam uma mudança desse tipo, que fora, inclusive, pretendida por Bush e Obama (Lima e Dias, 2016). A maior parte dos alimentos doados pelo Brasil é de tipo vinculada.

Enfim, em muitos casos a ajuda alimentar significa a diferença entre a vida e a morte para milhões de pessoas diariamente. Contudo, ela é apenas paliativa. Sabe-se que um programa de ajuda que se pretenda efetivo para resolver o problema da Fome e da SAN deve mirar na construção de sistema

agroalimentares eficientes e na superação da pobreza, mas sem descurar das necessidades imediatas e urgentes das populações acometidas por graves crises. Por que ações assim estruturadas não são colocadas efetivamente em prática em nível global?

## OS SISTEMAS MULTILATERAIS MONETÁRIO E DE COMÉRCIO

A ajuda alimentar, imprescindível como é em muitíssimos casos, também é tema discutido e negociado no âmbito do comércio internacional. O cerne da questão consiste no fato de que a ajuda fornecida a partir de excedentes nacionais pode, eventualmente, ser considerada *dumping* e assim criar distorções no mercado internacional de produtos agrícolas. Em outras palavras, essas doações podem pressionar para baixo o preço dos alimentos (Clapp, 2012).

Na verdade, são várias as negociações na OMC que podem afetar as possibilidades de se alcançar a SAN. Trataremos de duas delas aqui. A primeira, e mais básica, é a liberalização do comércio de alimentos. A segunda são as regras sobre manutenção de estoques. Ambas as questões opõem duas visões acerca de como combater a fome e aumentar a qualidade da alimentação das pessoas (Maluf, 2007; Marques, 2010). De um lado, temos os defensores da *Segurança Alimentar*. De acordo com essa visão, o problema fundamental para a ocorrência da fome é a falta de renda para adquirir alimentos. Seja por desemprego ou pela alta dos preços, ter renda suficiente seria o desafio fundamental. Passa fome quem não tem renda, desde que os mercados estejam abertos. Os países não deveriam buscar a autossuficiência produtiva, e sim a capacidade de se autossustentar financeiramente. Nesse sentido, a liberalização do comércio contribuiria para mover a estrutura produtiva e comercial do país para um caminho mais eficiente e, por consequência, gerador de mais renda. Faria menos sentido cultivar alimentos básicos (arroz, trigo, milho, por exemplo), que podem ser adquiridos a um preço mais baixo e com melhor qualidade no mercado internacional, do que investir em *commodities* para exportação (algodão, sementes oleaginosas, frutas tropicais, flores, plantas para agrocombustíveis), que gerariam maior renda.

A essa visão se opõe a de *Soberania Alimentar*. Esta defende que as pessoas deveriam se alimentar, tanto quanto possível, de comida produzida em suas terras ao invés de depender da importação de alimentos. Isso garantiria renda aos agricultores locais, com destaque para os pequenos (que normalmente são a parcela mais pobre das populações dos países) e forneceria uma dieta mais próxima à cultura local. Em escala global, esta prática garantiria uma maior variedade de alimentos no mundo, protegendo a biodiversidade. Retiraria também a necessidade de empenhar divisas para comprar alimentos importados, podendo direcioná-las para outras importações. Além disso, protegeria o país contra choques internacionais de oferta e de preços de alimentos.

A visão que prevalece desde o pós II Guerra é a primeira - embora ela não tivesse sido aplicada pelos europeus em sua fase de reconstrução, e seja ainda hoje restrita em países que buscam manter protegidos setores domésticos considerados essenciais para a segurança ou para a identidade nacionais (como é o caso da produção de arroz no Japão). Mas, de modo geral, as negociações do GATT e da OMC pressionam no sentido da liberalização dos mercados agrícolas. De fato, a abertura dos mercados agrícolas ricos é uma demanda histórica dos países em desenvolvimento, mas se a contrapartida for a abertura irrestrita de seus próprios mercados (pobres, em desenvolvimento), ela poderá levar à desestruturação de sistemas produtivos locais, pois os agricultores dos países pobres muitas vezes não conseguem competir com os preços e a logística dos produtores e comerciantes de países desenvolvidos (McDonald, 2010; Paalberg, 2010; McKeon, 2015).

Outro tema que antagoniza os defensores da *Segurança Alimentar* via mercado e os da *Soberania Alimentar* é o da manutenção de estoques públicos reguladores. Aqui, como na questão da liberalização, temos conexões com o sistema monetário internacional e, mais especificamente, com a agenda neoliberal dos anos 1990 em diante. Parte das recomendações e condicionalidades do Fundo Monetário Internacional (FMI) para fornecer empréstimos para os países em crise financeira normalmente passa por dois pontos: liberalizar o comércio e investir em commodities de exportação (o que significava diminuir a produção de comida para a população local) e eliminar os estoques públicos de alimentos. A venda dos alimentos estocados reforçaria o caixa dos governos e a eliminação ou venda das estruturas diminuiria os custos

orçamentários. Cortar custos e aumentar exportações são medidas típicas dos “Ajustes Estruturais” do FMI. O problema é que em momentos de crise alimentar, como a de 2007/2008, em que os alimentos se tornam escassos no mercado internacional e os preços disparam, governos e populações (especialmente as mais pobres) têm dificuldade em adquirir alimentos. Quando conseguem adquiri-los, isso sobrecarrega os orçamentos nacionais e os das famílias. No caso das famílias, isso pode significar fazer menos refeições ao dia ou deixar de comprar outros itens básicos (remédios, por exemplo) para se alimentar. Este problema público poderia ser amenizado com a existência de estoques reguladores, entretanto, a ausência desses leva ao aumento dos preços e dos lucros dos grandes exportadores e especuladores de *commodities* alimentares, produzindo dificuldades alimentares que podem chegar à Fome para os mais vulneráveis.

Atualmente, negocia-se na OMC a proibição de estoques públicos de alimentos por causa do seu potencial em distorcer o comércio (ICTSD, 2016) – isso quer dizer, seu impacto nas relações de oferta e demanda e, conseqüentemente, nos preços. Os críticos dessa ideia defendem que a função dos estoques públicos é justamente interferir no mercado e nos preços quando estes ameaçam a possibilidade de uma alimentação adequada.

Desse modo, as negociações multilaterais e os regimes internacionais podem afetar diretamente questões relativas à Fome e à SAN, pois elas podem impactar sistemas produtivos, possibilidades de consumo e instituições de bem-estar social. Analisar os impactos do direito internacional e a ação das organizações internacionais, bem como os atores estatais, sociais e do mercado é crucial para se compreender a persistência da fome. As negociações em torno da propriedade intelectual e do patenteamento de sementes e de seres vivos são exemplos do quão profundamente as negociações internacionais podem mergulhar nos fundamentos mais elementares da alimentação. Podemos perceber também a gigantesca assimetria dos atores que se movem nesse tabuleiro (Tansey e Rajotte, 2008).

## REGIMES ALIMENTARES INTERNACIONAIS

Os regimes alimentares internacionais podem ser compreendidos como o conjunto formado pelos arranjos políticos e econômicos que, em

escala global, delineiam as linhas gerais a respeito dos sistemas de produção e distribuição de alimentos, bem como sobre os padrões e possibilidades de consumo. Assim, tanto a ajuda alimentar quanto o sistema multilateral de comércio podem ser considerados componentes dos regimes alimentares internacionais (Friedmann e McMichael, 1989). Os regimes alimentares são erigidos sobre dois alicerces dinâmicos: o sistema interestatal e o sistema econômico internacional. Suas regras podem ser implícitas ou explícitas, criadas por atores estatais e/ou não estatais. Segundo McMichael (2009: 140), eles fornecem uma

“Perspectiva estruturada para a compreensão da agricultura e o papel dos alimentos na acumulação de capital através do tempo e espaço. Ao especificar padrões de circulação dos alimentos na economia mundial, ela sublinha a dimensão agroalimentar da geopolítica, mas não procura tratar as diferentes agriculturas em todo o mundo. O exame da política de alimentos em períodos de acumulação capitalista estáveis e transitórios é, portanto, bastante focado mas, no entanto, estratégico. Ele complementa uma série de avaliações de economia política global que se concentram, convencionalmente, em relações de poder industriais e tecnológicas como veículos de desenvolvimento e/ou supremacia. Ele também é complementado por análises da cadeia de commodities, análises de dependência, e estudos sobre comércio justo que se concentram em determinadas relações de alimentos no comércio internacional. E, finalmente, há estudos de agricultura e alimentação que se concentram em estudos de caso, questões da fome, tecnologia, economia cultural, movimentos sociais e do agronegócio que informam dimensões de análise do regime alimentar, uma vez posicionados historicamente no seio das relações geopolíticas. A diferença feita pela análise de regimes alimentares é que ela prioriza as maneiras pelas quais as formas de acumulação de capital na agricultura constituem arranjos de poder global, conforme expressas pelos padrões de circulação de alimentos.”

Os regimes são classificados por períodos e características principais. Embora exista alguma divergência sobre quais teriam sido os regimes alimentares nas relações internacionais contemporâneas, podemos apontar três de forma bastante sintética (McMichael, 2017).

O primeiro (1870-1930s) tinha como centro o Reino Unido. A Europa era importadora de produtos tropicais das colônias e ex-colônias de exploração e de produtos alimentares básicos das colônias e ex-colônias de povoamento em zonas temperadas. Enquanto nos países temperados esse modelo contribuiu para a articulação entre monoculturas e indústrias, formando complexos agroindustriais que seriam trampolins para o desenvolvimento de Estados Unidos, Canadá e Austrália, nos países tropicais o domínio colonial impôs um padrão agroexportador, sem vinculação com o setor industrial. As regiões periféricas do sistema internacional supriam as regiões centrais.

O segundo regime (1950s-1970s) tinha os EUA como centro. Desta vez, o centro se tornou grande exportador de alimentos básicos para seus aliados e para a periferia do sistema internacional. Além das exportações, as doações estadunidenses mencionadas em seção anterior contribuíram para moldar hábitos alimentares (incluindo *American way of life*) e métodos de produção (Revolução verde) e de comercialização (alimentos padronizados, industrializados, em supermercados) em sua esfera de influência. Neste período, as corporações do agronegócio criaram multinacionais e estabeleceram redes transnacionais de produção e comercialização, sendo os complexos em torno de grãos-proteína animal, e de açúcares, de maior importância.

Dos anos 1980 aos dias atuais vigoraria o terceiro regime alimentar. Os EUA ainda dominariam o processo, mas a chegada de novos países capacitados no agronegócio, como os da União Europeia e o Brasil, tornam-se competidores e também ampliam suas redes de produção e de comercialização. Países emergentes, sobretudo China e Índia, passam a demandar mais alimentos. A principal inovação deste período foi a chegada em massa dos agrocombustíveis como uma alternativa supostamente mais ecológica para lidar com o fenômeno das mudanças climáticas e também para diminuir a dependência do petróleo. Quanto aos atores, as corporações, mais do que os Estados, estariam com as rédeas das decisões de produção e comercialização de alimentos.

Embora possuam diferenças marcantes, esses regimes alimentares possuem algo em comum: em nenhum deles o combate à Fome e a desnutrição foi uma preocupação central. A Revolução Verde, que prometia aliviar esses males pela inclusão da ciência e da tecnologia na produção agrícola, de modo a aumentar os excedentes de alimentos, falhou por uma série de motivos. Um deles é que campos produtivos intensivos em tecnologia e maquinário tendem a eliminar empregos e a agricultura de subsistência, ao mesmo tempo em que aumentam a concentração de terras. No terceiro regime, a conversão de *commodities* alimentícias em agrocombustível também tem sido atacada como um dos fatores que não contribui para a diminuição da Fome.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ideias de bem-estar social avançam lenta e tardiamente ao longo da história. A conversão daquelas ideias em instituições e políticas públicas é processo ainda mais tortuoso e incerto. A ideia de que as pessoas não devem passar fome ou se encontrarem em situação de desnutrição, simplesmente por serem humanas, faz parte desse movimento. O Direito Humano à alimentação adequada é uma importante conquista. Neste sentido, o segundo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável pode dar sim sua contribuição ao gerar diretrizes para os Estados nacionais desenvolverem políticas públicas que enfrentem esse problema em toda a sua complexidade. A ambição apresentada já nas duas primeiras metas desse objetivo não é modesta: acabar com a fome e com todas as formas de desnutrição.

Pode também motivar a formação de profissionais, políticos e ativistas mais comprometidos com o tema e que, mais articulados internacionalmente, produzam ações mais eficientes. A luta pode se fortalecer se as comunidades vierem a conhecer e tiverem capacidade de se mobilizar em torno desse ODS.

No entanto, não se deve ser ingênuo. Boa parte do problema da fome está enraizado profundamente em relações de poder entre Estados e nos interesses de grandes atores econômicos privados. Nesse sentido, a realização de algumas metas contidas no ODS 2 encontraram barreiras importantes. Por exemplo, dobrar a produção agrícola e produção de renda dos pequenos produtores rurais passa por uma disputa de espaço com as grandes mono-

culturas e o novo mercado dedicado às *commodities* para agrocombustível. E isso sem tocar no espinhoso tema da Reforma Agrária.

Infelizmente, combater a fome e a desnutrição no mundo não é um objetivo principal e estratégico das grandes potências. É importante, sim, lutar para que se torne algo efetivamente prioritário. A Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Camponeses, aprovada em dezembro de 2018, é mais um avanço nesta difícil e necessária luta.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. 2013. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

ANDRADE, Manuel Correia de. (1997). Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. **Estudos Avançados**, 11(29), 169-194.

BARRETT, Christopher; MAXWELL, Daniel (2005), **Food Aid after Fifty Years: Recasting Its Role**, Oxford and New York: Routledge.

BRASIL, Pilar Figueiredo. 2013. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. Dissertação de mestrado. Brasília: Instituto de Relações Internacionais, UnB.

CLAPP, Jenifer (2012) **Hunger in the Balance: the new politics of international food aid**. London, Cornell University Press.

FRIEDMANN, Harriet (1982). **The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order**. American Journal of Sociology, Vol. 88. pp. 248-286.

FRIEDMANN, Harriet. **The political economy of food: a global crisis**. New Left Review, vol. 197. 1993a

FRIEDMANN, Harriet; McMICHAEL, Philip. "Agriculture and the state system. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present". **Sociologia Ruralis**, vol. 29, nº 2, 1989.

GEORGE, Susan. 1978. **O Mercado da fome: as verdadeiras razões da fome no mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ICTSD. 2016. **Public Stockholding for Food Security Purposes**: Options for a Permanent Solution. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle e STERN (Org.). **Bens públicos globais: Cooperação internacional no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2012.

LIMA, Thiago; DIAS, Atos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)**, v. 1, p. 189, 2016.

LIMA, Thiago. 2014a. “Alimentos: um recurso de poder nas Relações Internacionais? Um exame a partir da experiência histórica dos EUA”. **Caderno CEDEC**, v. 118, p. 1-24.

LIMA, Thiago. Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil. **Carta Internacional**. v. 9. n. 1. janeiro/junho, 2014b. pp. 94-104.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 17(2): 78-87, 2010

McDONALD, Bryan L. 2010. **Food Security**. Cambridge: Polity.

McKEON, Nora. **Food security governance: empowering communities, regulating corporations**. New York: Routledge, 2015.

McMICHAEL, Philip. “A food regime genealogy”. **Journal of Peasant Studies**. Vol. 36, 2009.

McMICHAEL, Philip. **Regimes alimentares e questões agrárias**. São Paulo: Routledge, 2017.

MOYO, Sam; YEROS, Paris. “The resurgence of rural movements under neoliberalism”. In: MOYO, Sam; YEROS, Paris (org.). **Reclaiming the land: the resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America**. London: Zed Books, 2005.

PAARLBERG, Robert. 1982. “**Food as an Instrument of Foreign Policy**”. **Food Policy and Farm Programs, Proceedings of the Academy of Political Science**, Vol. 34, Nº. 3.

\_\_\_\_\_. 2010. **Food Politics**. What everyone needs to know. Oxford University Press.

PORTILLO, Luis. 1987. Las Razones de la Ayuda. In: **Alimentos para la Paz?** La “Ayuda” de Estados Unidos. Iepala Editorial.

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

SHAW, D. John. **World Food Security**. A history since 1945. Nova Iorque: Palmgrave MacMillan, 2007.

STOKKE, Olav; CLAY, Edward (Ed.) **Food Aid an Human Security**. Londres: Frank Cass, 2000.

TANSEY, Geoff; RAJOTTE, Tasmin (eds). **The Future Control of Food: A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security**. Londres: Earthscan , 2008.

VANHAUTE, Eric. From famine to food crisis: what history can teach us about local and global subsistence crises. **Journal of Peasant Studies**, 38: 1, 47-65. 2011.

McMICHAEL, Philip. **The World Food Crisis in Historical Perspective**. Monthly Review. 2009.

ZIEGLER, Jean. **Destruição em massa: geopolítica da fome**. São Paulo: Cortez, 2013.



## **CAPÍTULO 3 – ODS 3 “ASSEGARAR UMA VIDA SAUDÁVEL E PROMOVER O BEM-ESTAR PARA TODAS E TODOS, EM TODAS AS IDADES”**

*Henrique Zeferino de Menezes*

*Luciana Correia Borges*

*Daniela Prandi*

### **INTRODUÇÃO**

Tradicionalmente, as áreas de Relações Internacionais e Saúde Pública são tratadas e analisadas como campos do conhecimento e prática separados. As ligações entre eles podem não ser necessariamente explícitas, especialmente se observamos seus elementos fundacionais e as agendas temáticas dominantes de ambos, entretanto, cada vez mais se percebe uma forte conexão entre aspectos da política e economia internacional com os problemas em saúde e as soluções possíveis para melhorar a qualidade de vida das pessoas. O objetivo desse capítulo é justamente apresentar as interconexões, cada vez mais fortes e visíveis, entre relações internacionais e saúde. Essa nova área que emerge da junção desses dois campos trata dos efeitos da globalização (em seu sentido mais amplo possível) sobre os resultados em saúde e vem sendo denominada pela literatura como Saúde Global. Nesse sentido, mesmo antes dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), mas especialmente após a aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Saúde Global vem ganhando destaque nas agendas de pesquisas na área de Relações Internacionais, assim como tem recebido maior atenção por parte dos governos nas suas práticas de ajuda e cooperação ao desenvolvimento, na atuação de organizações internacionais e não governamentais e da sociedade civil internacional.

## RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SAÚDE: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

As Relações Internacionais enquanto disciplina acadêmica tem sua origem “contaminada” pelo cenário do imediato pós-Primeira Guerra Mundial, ainda fortemente marcado pela tragédia do que fora o conflito. Nesse sentido, sua agenda e as principais temáticas da jovem disciplina se voltaram majoritariamente para a análise das causas da guerra e da violência internacional, assim como à reflexão acerca dos dilemas e formas institucionais para o estabelecimento de uma ordem internacional que os evitasse a repetição de conflitos globais. (Burchill; Linklater, 1996). Dentro desse campo, considerações sobre a segurança nacional e a inserção econômica internacional, sempre atrelada aos interesses nacionais, conformariam o núcleo duro das variáveis presentes nos cálculos da política externa dos países – questões essas que passariam a ser entendidas como as *high politics*. Nesse aspecto, ao longo do conflituoso século XX, temas relacionados à saúde, assim como outras temáticas de corte ‘social’, mesmo que presentes nas ações e decisões em política externa, serviram fundamentalmente como ferramentas para garantir a realização de interesses vinculados aos temas tradicionais de *high politics*. Ou seja, não se conformavam como questões de interesse público internacional de fato, mas como meios para outros fins (Fidler, 2005).

No que se refere especificamente à saúde, como área do conhecimento e campo de intervenções públicas, suas problemáticas fundamentais se voltam quase que exclusivamente à sua dimensão biomédica, lidando com os problemas em saúde e o desenho de diagnósticos adequados. Tal perspectiva concebe saúde e doença como elementos em necessária oposição – deste modo, a saúde é entendida como a ausência de agravos médicos. A incompletude de tal percepção passa a se pronunciar de maneira mais proeminente com o reconhecimento da relação entre saúde e outras esferas da vida humana, especialmente a forma como as condicionantes sociais e ambientais afetam os (e também são afetadas pelos) resultados em saúde. Essa dimensão específica se consolida em torno de uma literatura que se debruça sobre os chamados determinantes sociais em saúde (Akerman *et al*, 2011. McInnes; Lee, 2012). De acordo com Akerman *et al*. (2011), contudo, mesmo a evolução para uma

perspectiva holística do conceito de saúde permanece problemática ao não precisar o caráter sociopolítico da mesma. Para além da complexidade polissêmica do que significa saúde, existe a necessidade de compreender quem produz saúde, como, porque, em quais condições e com quais recursos. Ou seja, é preciso salientar a saúde como um produto da correlação de diversas forças específicas em um dado cenário (Akerman *et al.*, 2011).

Assim, a literatura sobre Saúde Global trata a *globalização* como o principal elo entre Saúde e Relações Internacionais – ou seja, o reconhecimento de que a geografia social que define os problemas e as soluções em saúde não se restringe ao espaço territorial dos países (McInnes; Lee, 2012). A globalização e a interdependência entre os países complexifica o cenário internacional, reorganizando tanto os eixos temáticos tradicionais da disciplina, como a composição dos atores envolvidos no tecer da política internacional (Brugha, Bruen; Tangcharoesanthien, 2014). No que diz respeito à saúde, o aprofundamento das interconexões entre saúde e seus determinantes sociais em âmbito global afeta a maneira como os riscos à saúde se apresentam (por exemplo, com o aumento da circulação de pessoas e produtos orgânicos, catástrofes ambientais e sociais transfronteiriças etc.), assim como a forma em que as respostas a eles se articulam (criação de barreiras sanitárias, práticas de cooperação técnica e criação de protocolos clínicos internacionais etc.). Da mesma forma, essas dimensões se refletem na estruturação das regras e instituições internacionais voltadas a fomentar a colaboração entre os países nessa área, assim como repercutem sobre a formulação de políticas públicas nacionais, estas últimas cada vez mais passíveis da influência de atores e fatores externos (McInnes; Lee, 2012).

As contribuições que os dois campos podem proporcionar um ao outro são significativas. Na realidade da saúde transformada pela globalização, torna-se urgente a ampliação do escopo de entendimento dos atores em saúde, dos fatores políticos e econômicos que influenciam os níveis de saúde das populações, do modo de perceber a saúde como um componente sujeito à dinâmica da política internacional e etc. (McInnes; Lee, 2012). O arcabouço analítico das Relações Internacionais poderia vir a enfatizar as reflexões políticas propostas por Akerman *et al* (2011), que salienta que as políticas de saúde não são um necessário reflexo das necessidades das populações, mas sim uma construção política, um bem público, que é fruto de uma

produção social na qual diferentes agentes interagem em uma arena social específica, disputando a primazia de seus interesses na conformação de uma determinada agenda. A nova realidade internacional que se constrói a partir da globalização proporciona solo fértil para a emergência de novas reflexões que extrapolem os temas tradicionais da disciplina. O enfoque da saúde em sua dimensão global, por exemplo, demanda uma análise a respeito do papel dos atores políticos internacionais e como suas ações moldam a realidade internacional e quais são as agendas que passam a ganhar espaço e porque.

Como mencionado, a dinâmica relatada acima se consolida analiticamente na definição do conceito de Saúde Global. Esse conceito representaria uma transformação na maneira como as questões de saúde se apresentam e são tratadas na política internacional – enfocando especialmente a complexidade dos novos desafios em saúde e o diálogo entre os atores que incidem sobre ela (Alleyne, 2007). Tal conceito viria a substituir a noção de Saúde Internacional, que dominara a maior parte do século XX. Esse conceito representaria, em linhas gerais, interpretações e visões particulares dos países desenvolvidos, instrumentalizando ações pontuais que buscam preservar os índices de saúde pública circunscritos aos seus territórios nacionais (Kickbusch, 2004; Alleyne, 2007). Uma espécie de revolução internacional em saúde, como afirma Kickbusch (2004), se inicia em finais do século XX, rompendo com o padrão de ação internacional dos países desenvolvidos. Esses concentravam suas decisões na implementação de medidas restritivas, como a adoção de quarentenas no final do século XIX e a realização de arranjos verticalizados para a contenção das doenças comunicáveis durante boa parte do século XX.

A terceira fase desse processo ‘revolucionário’, que inauguraria efetivamente a concepção de Saúde Global, baseou-se na percepção da saúde com um bem público global, atrelando questões sociais, ambientais e humanitárias às práticas de cooperação internacional em saúde. Esses elementos seriam imprescindíveis para a construção da cidadania. Esta fase preconiza a necessidade de fortalecimento institucional, apoio aos atores envolvidos na agenda global de saúde, das práticas de ajuda e das regras que regulam a cooperação internacional. Ou seja, extrapola-se o modelo técnico-assistencialista pautado pela caridade internacional ou pela segregação, entendendo a saúde muito além da ausência de enfermidades (Kickbusch, 2004).

Porém, é necessário salientar que o conceito de Saúde Global permanece difuso, com percepções e definições conflitantes. Não se pretende aqui delimitá-lo de maneira estrita, mas reforçar sua característica enquanto fruto de reflexão política. Adotando uma percepção construtivista, McInnes e Lee (2012) reforçam que o conceito não pode ser compreendido apenas como uma ‘conclusão técnica’ a respeito da maneira com a qual a globalização afeta os índices de saúde pública para além das fronteiras nacionais. Em outras palavras, o que se concebe como uma questão de saúde de natureza global não provém necessariamente de uma observação estrita das transformações materiais oriundas do fenômeno da globalização, mas compõe-se de interpretações específicas a respeito da realidade em diálogo com a visão sobre o que seria saúde e bem-estar (McInne; Lee, 2012).

O termo seria, entretanto, uma construção semântica e social que refletiria os interesses e ideias de uma miríade considerável de atores, além de refletir uma convergência de problemas em saúde e formas de lidar com o problema. Koplan (*apud* Marusic, 2013: 2-3) apresenta uma definição simples, mas operacional, que entende a “saúde global como um campo multidisciplinar de colaboração em pesquisa, estudos e práticas, com o objetivo de melhorar os níveis de saúde e tratamentos, tratar e prevenir doenças, atingindo a equidade ao acesso à saúde para todas as pessoas do mundo”. Ou seja, trata-se de um conceito que deve absorver um amplo conjunto de variáveis, mas que também dá sentido a uma percepção de saúde que avança sobre os elementos socioeconômicos e ambientais.

A transformação do que vem sendo compreendido como Saúde Global em práticas e ações define outro conceito interessante para a compreensão da saúde como um objeto das Relações Internacionais – *Global Health Policy*. O conceito é definido como

“declarações de metas, objetivos e meios que criam uma estrutura para atividades globais de saúde. *Global health policy* incorpora tanto o conteúdo das políticas, quanto a substância de políticas que compreendem as regras e diretrizes e processos políticos, as ações intencionais e deliberadas, métodos e estratégias que influenciam a forma e o impacto do desenvolvimento e implementação de políticas. *Global health policy* e sua implementação são moldadas por um conjunto complexo e dinâmico de indivíduos,

grupos e organizações que formam redes de atores globais e inter-relacionadas (Brugha, Bruen; Tangcharoesanthien, 2014: 23)

Esse conceito enfatiza a importância de conhecer os atores que interagem no processo complexo e dinâmico de tomada de decisão para a resolução de questões em saúde, enfocando elementos como poder, interesses e valores que moldam as escolhas e priorização de temáticas e problemas; o delineamento de políticas e estratégias, bem como processos de implementação de soluções (Brugha, Bruen; Tangcharoesanthien, 2014). Segundo McInnes e Lee (2012), observar as distintas interpretações sobre a interconexão entre globalização e saúde é exercício fundamental para perceber o profundo aspecto político do conceito, o elo que liga a saúde pública no século XXI e as Relações Internacionais.

A presença de uma multiplicidade de atores e de interpretações sobre o desenvolvimento de iniciativas em saúde global desafia tanto as abordagens tradicionais da disciplina, como também as percepções dos organismos internacionais dedicados ao tema da saúde, como a Organização Mundial da Saúde (OMS). No que diz respeito a novos atores estatais, interpretando e produzindo saúde global, é possível identificar arranjos de cooperação técnica em saúde alternativos, propostos especialmente pelos países do Sul Global, que trazem novidades à arena de arranjos colaborativos, como as práticas de cooperação estruturante em saúde<sup>1</sup> (Buss, Ferreira, 2010; Prandi, Menezes, 2018). No que diz respeito a organizações internacionais, a preponderância de agências como a OMS passa a ser rivalizada com entidades cujo foco temático escapa à seara da saúde pública<sup>2</sup>, além do aumento do poder de agenda de organizações não governamentais e fundações filantrópicas, a exemplo

- 
- 1 Em linhas gerais, tal conceito se refere à elaboração e execução de projetos de cooperação em saúde que prezem pela transformação estrutural e sustentável em saúde nos países receptores. Reflexão conceitual oriunda, em grande medida, a partir da observação da FIOCRUZ a respeito da cooperação técnica brasileira em saúde (Buss; Ferreira, 2010).
  - 2 Algumas organizações internacionais são capazes de incidir sobre as políticas nacionais de saúde, como no caso do FMI na aplicação de uma agenda social austera sobre os países em desenvolvimento, impactando diretamente sobre a capacidade de implementar políticas de saúde adequadas às demandas populacionais, especialmente os mais vulneráveis.

da Fundação Bill e Melinda Gates. (Brugha, Bruen; Tangcharoesanthien, 2014). A multiplicidade de atores e seus interesses, somadas a complexidade dos determinantes que moldam os índices de saúde pública, fazem com que determinadas narrativas se sobreponham. Entender tais narrativas como processos interpretativos políticos é uma contribuição do campo das Relações Internacionais para a saúde pública no século XXI.

## SAÚDE GLOBAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Dentre as narrativas que se destacam e que conectam saúde e relações internacionais cabe destaque a relação entre saúde e promoção do desenvolvimento. McInnes e Lee (2012) mostram cinco categorias de análise em competição no que tange à construção de estratégias em Saúde Global, quais sejam: i) medicina baseada em evidências, ii) direitos humanos, iii) economia, iv) segurança e v) desenvolvimento. A cada uma dessas categorias corresponde um conjunto particular de interesses, estratégias e normas que buscam estabelecer quais as prioridades no que concerne à Saúde Global. Para a área das relações internacionais, a relação entre saúde e desenvolvimento abre um leque de aspectos de grande relevância.

O *desenvolvimento* enquanto categoria de análise preconiza a melhoria dos níveis e qualidade de vida dos indivíduos tanto nos países desenvolvidos, mas especialmente para as populações mais vulneráveis de países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. O exemplo prático mais contundente sobre como e porque pensar a saúde como uma problemática de desenvolvimento está justamente na concepção de desenvolvimento sustentável trazida pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o no conteúdo objetivo da agenda 2030.

Os ODS estabelecem um objetivo especificamente dedicado à saúde – ODS 3 “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades” – que já na sua definição traz uma concepção ampliada de saúde, que extrapola significativamente a agenda global que o antecedeu. Os ODM, apesar de ter na sua formulação três objetivos voltados à saúde, tratou a questão de forma isolada, não integrada, baseando-se em

uma concepção muito restrita do que seria saúde<sup>3</sup>. Por sua vez, a agenda ODS, como mencionado, elencou um macro objetivo para garantir o bem-estar dos indivíduos de uma forma integrada e totalizante. O quadro abaixo elenca detalhadamente as metas que compõem o ODS 3.

**Quadro 1 – Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades**

**3.1** Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos

**3.2** Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos

**3.3** Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis

**3.4** Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar

**3.5** Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool

**3.6** Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas

**3.7** Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais

**3.8** Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos

**3.9** Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo

**3.a** Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado

3 Seriam os ODM 4 “Reduzir a mortalidade infantil”; ODM 5 “Melhorar a saúde das gestantes”; ODM 6 “Combater a AIDS, a malária e outras doenças”.

**3.b** Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos

**3.c** Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento

**3.d** Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde

Uma característica essencial dos ODS é seu caráter integrado e a transversalidade entre seus objetivos e metas (Le Blanc, 2015). No caso específico da saúde, pelo fato de uma série de variáveis afetarem os resultantes em saúde, várias metas estabelecidas em outros objetivos acabam se relacionando com os propósitos do ODS 3. Por exemplo, o ODS 6 “Acesso a água potável e saneamento” tem incidência direta sobre a qualidade de vida dos indivíduos e sobre a possibilidade de exercerem plenamente o direito à saúde. A saúde ambiental, por sua vez, tem ganhado cada vez mais espaço na agenda pública, ao estabelecer de forma clara as razões pelas quais a degradação ambiental incide negativamente sobre os níveis de saúde de populações vulneráveis. O alcance das metas estabelecidas nos ODS 13, 14 e 15 impacta positivamente os níveis de saúde. É óbvia ainda a relação entre o combate a fome (ODS 2) e a pobreza (ODS 1) sobre os níveis de saúde das populações, assim como o fato do acesso a educação (ODS 4) ser uma variável que também contribui com a melhoria nas práticas cotidianas que afetam à saúde. O ODS 5, por sua vez, prevê o acesso universal a saúde sexual e reprodutiva das mulheres como uma política para garantir igualdade de gênero. Da mesma forma que os ODS 11 e ODS 16 defendem práticas para diminuir a violência no trânsito e a violência criminal, o que também afeta os níveis agregados de saúde.

O que fica claro é o impacto de diversos fatores sociais nos índices de saúde, da mesma forma que a falta de equidade em saúde é um produto direto da iniquidade social. Nesse sentido, a saúde passou a ser interpretada,

além de um problema de desenvolvimento, como um objeto ético, político e social, evidenciando a interdependência entre o campo da saúde pública e os mais diversos setores. Essa visão de interdependência multisetorial jogou luz sobre o papel das políticas sociais e dos arranjos econômicos na capacidade dos indivíduos de atingirem índices de saúde biologicamente possíveis, destacando variáveis como distribuição renda e acesso a serviços públicos essenciais. De acordo com essa interpretação, equidade em saúde é consequência direta do desenvolvimento social, alcançado por meio de políticas socioeconômicas que asseguram uma justa distribuição dos recursos (Wilkinson, Marmot, 2003; Bambra *et al.*, 2010; Bell, Taylor, Marmot, 2010; Marmot *et al.*, 2012; Ottersen *et al.*, 2014; Marmot, 2015). Assim, a centralidade nos determinantes sociais levou à constatação de que a injustiça social mata em grande escala. O relatório final da Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde da Organização Mundial da Saúde (CSDH-OMS) de 2008 e o Quadro-Conceitual para os Determinantes Sociais da Saúde, lançado em 2010 pela mesma Comissão, são as principais referências nesse campo.

Desse modo, a ênfase dada aos determinantes sociais justifica o foco em políticas multisetoriais e na importância do empoderamento social para o processo de implementação de iniciativas voltadas à garantia a saúde a nível estrutural e local. Nesse ponto, a meta 3.8, que vem sendo tratada como o elemento mais ambicioso do ODS, que prevê “atingir a cobertura universal de saúde”, deve ser pensada dentro de um quadro que não se restrinja à existência de médicos disponíveis para fornecer atenção clínica. Entretanto, indica a necessidade de coerência nas medidas e ações implementadas, visando à equidade em saúde, o desenvolvimento social e ambiental, mudanças educacionais e culturais, investimentos em infra-estrutura crítica à saúde e etc.

Por fim, é ainda importante enfatizar um aspecto essencial da discussão e dos dilemas relacionados à implementação do ODS 3. De forma sintética, pode-se questionar de que maneira as regras que regem a economia política internacional funcionam como estímulo ou obstáculo para tal fim. Dois exemplos são relevantes. As metas 3.a e 3.b estabelecem, respectivamente, a necessidade de “fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países (...)”; e “apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvi-

mento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos”

Entretanto, essas duas políticas – de controle do tabaco e de acesso a medicamentos (especialmente aqueles destinados às enfermidades típicas de países periféricos) – sofrem incidência direta das regras que conformam o regime internacional de proteção à propriedade intelectual. (Vadi, 2009, 2013; Gibson, 2010; Ruse-Khan, 2011; Correa, 2013; Schill, 2015; Shekhar, 2016; Hepburn E Nottage, 2017; Tobin, 2018).

No que toca às políticas públicas de controle do tabaco, a eficaz implementação da Convenção-Quadro de Controle do Tabaco (CQCT) da OMS é diretamente impactada pelos acordos internacionais de proteção ao investimento estrangeiro, essencialmente por meio do mecanismo de solução de controvérsias (arbitragem investidor-Estado) presente nesses acordos (UNCTAD, 2015; UN, 2018). Esse mecanismo, aliado ao entendimento da marca registrada como uma forma de investimento, permite que um investidor estrangeiro abra um litígio internacional contra o Estado receptor visando compensação diante de um possível prejuízo na sua expectativa de lucro. Uma medida governamental fundamental para o controle do tabaco, e entendida como o elemento estratégico da CQCT, são as Leis de Embalagem Padronizada (*Plain Packaging Act*). Entretanto, essas vão de encontro ao interesse da indústria tabagista e já existem casos em que o Estado receptor fora denunciado por implementar políticas dessa natureza. Assim, a ameaça de sofrer uma arbitragem internacional tende a mitigar a autonomia legislativa dos governos para implementar as diretrizes da CQCT no seu mais alto nível de execução. Assim, a falta de coerência entre políticas de proteção ao investimento estrangeiro e a promoção da saúde pode acarretar graves impactos sociais, uma vez que a referida lei tem custo-benefício comprovado na saúde da população. Por conseguinte, a autonomia legislativa para internalizar políticas de controle do tabaco, assegurando a capacidade dos Estados para implementar as diretrizes da CQCT, precisa estar resguardada nos diversos setores, notadamente no campo do comércio e investimento internacional (Turia, 2013; Shekhar, 2016; Schram *et al.*, 2018; Tobin, 2018).

O debate intelectual e político sobre os efeitos das regras internacionais de proteção à propriedade intelectual sobre o acesso a medicamentos é bem mais consolidado. A adequação dos países ao Acordo TRIPS produziu significativas alterações nas legislações e nas práticas de uma grande quantidade de países que não previam, por exemplo, a possibilidade de patenteamento de medicamentos e outros produtos farmacêuticos. As preocupações apontadas ao longo dos mais de vinte anos da aprovação do acordo parecem se confirmar, dadas as dificuldades das empresas farmacêuticas em dedicar recursos e esforços para o desenvolvimento de medicamentos dedicados às populações mais vulneráveis, acometidas pelas chamadas ‘doenças negligenciadas’ (Dreyffus, 2010, Sell, 2010).

Por sua vez, a *Declaração de Doha Relativa ao Acordo Trips e à Saúde Pública* de 2001 e mesmo a reforma do TRIPS no ano de 2017, não foram capazes de significativamente estimular os países em desenvolvimento a fazer uso das flexibilidades do acordo para ampliar o acesso a medicamentos. Com efeito, há ainda um amplo volume de iniciativas internacionais que visam a explorar a flexibilidade dos mecanismos de governança internacional de propriedade intelectual de modo a apresentar permanentemente demandas por regras mais privatizantes e avançar sobre o padrão mínimo de proteção estabelecido pelo TRIPS e, por consequência, incidir sobre os sistemas nacionais de proteção e o *policy space* dos países na implementação de políticas públicas de saúde (Gallagher, 2005; Shadlen, 2005). Especialmente os Estados Unidos, mas também outros países desenvolvidos, têm buscado expandir as normas de proteção a propriedade intelectual mediante uma estratégia de *forum shifting*, com a inserção de cláusulas TRIPS-*plus*<sup>4</sup> em diversos acordos multilaterais e preferenciais de comércio e investimento.

Nesse ponto, o que se percebe é que a inovação endógena, especialmente em países em desenvolvimento, não foi estimulada de forma significativa; da mesma forma que a transferência de tecnologia não levou à incorporação de capacidades nos países com grandes populações em situação de vulnerabilidade social; por consequência, as melhorias em termos de acesso

---

4 De forma geral, cláusulas Trips-*plus* são aquelas que regulam direitos de PI de forma avançar sobre os padrões mínimos de proteção estabelecidos pelo Trips. Ou seja, tratam-se de regras mais privatizantes e que, por consequência, incidem sobre os instrumentos voltadas a garantir acesso a conhecimento.

a medicamentos não podem ser asseguradas. Concretamente, o regime internacional de proteção à propriedade intelectual aparece como um limitador do alcance do ODS 3.b especialmente no que concerne a proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, (Menezes, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse capítulo foi apresentar a relação, cada vez mais forte e latente, entre o campo das relações internacionais e da saúde. O problema do desenvolvimento e sua relação com a garantia à saúde e bem-estar se manifestam muito claramente no âmbito das relações internacionais, uma vez que os efeitos da globalização incidem não apenas sobre o níveis de saúde (e as ameaças à ela), mas também sobre as possibilidades de se pensar e implementar políticas e arranjos de cooperação para melhorar os níveis de vida dos indivíduos.

Nesse sentido, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável incorporam em sua agenda a saúde como uma questão própria e fundamental do desenvolvimento sustentável. A melhoria dos níveis de saúde e da qualidade de vida das populações seria resultado de investimentos na área, mas também de um conjunto de ações a serem traçadas por governos e outras organizações públicas e privadas. Por sua vez, o acesso à saúde é uma forma de diminuir as desigualdades de oportunidades e permitir que os indivíduos exerçam com mais liberdade suas capacidades. A integralidade da agenda ODS se manifesta muito claramente na busca por melhores níveis de saúde dos povos. Da mesma forma que a política e a economia internacional, as instituições e regras que as regulam, as práticas de ajuda e cooperação entre os países tem potencial de afetar a implementação de políticas públicas e os resultados reais em saúde. Assim, é necessário um esforço conjunto e uma maior coerência regulatória internacional, além de um aumento na capacidade de financiamento ao desenvolvimento, para que as metas elencadas no ODS 3 possam ser efetivamente alcançadas.

## REFERÊNCIAS

- ALLEYNE, G.A. O. Internal and Global Public Health: Governance and Ethical Issues. **Ethos Gubernamental**, San Juan, n. 4, 2007, p. 43-64.
- AKERMAN, M. *et al.* Saúde e Desenvolvimento: que conexões? In. CAMPOS, G.W.S (Org) **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec Editora, 2011, p. 109-135.
- BAMBRA, Clare et al. Tackling the wider social determinants of health and health inequalities: evidence from systematic reviews. **Journal of Epidemiology & Community Health**, v. 64, n. 4, p. 284-291, 2010.
- BELL, Ruth; TAYLOR, Sebastian; MARMOT, Michael. Global health governance: commission on social determinants of health and the imperative for change. **The Journal of Law, Medicine & Ethics**, v. 38, n. 3, p. 470-485, 2010.
- BURCHILL, S.; LINKLATER, A. Introduction. In. **Theories of International Relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 1-28.
- BUSS, P.P.; FERREIRA, J.B. Ensaio Crítico sobre a cooperação internacional em saúde. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação, Inovação & Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2010, p. 93-105.
- BRUGHA, R.; BRUEN, C.; TANGCHAROENSATHIEN, V. Understanding Global Health Policy. In. BROWN, G.; YAMEY, G.; WAMALA, S. (Eds) **The Handbook of Global Health Policy**. 2014, p. 19-46.
- CORREA, Carlos M. Investment Agreements: A New Threat To The Trips Flexibilities? **South Center Research Paper**, v. 41, 2013.
- DREYFUSS, Rochelle. "TRIPS and essential medicines: must one size fit all? Making the WTO responsive to the global health crisis". POGGE, Thomas; RIMMER, Matthew; RUBENSTEIN, Kim. **Incentives for Global Public Health: patent law and access to essential medicines**. Cambridge University Press, 2010.
- FIDLER, D. P. Health as a Foreign Policy Issue: between principle and power. **The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations**, South Orange, v. 6, 2005, p. 179-194.
- GALLAGHER, K. (ed.). **Put-ting Development First: the importance of policy space in the WTO and international financial institutions**. New York: Zed books, 2005.
- GIBSON, Christopher S. **Latent Grounds in Investor-State Arbitration: Do International Investment Agreements Provide New Means to Enforce Intellectual Property Rights?** 2010.

HEPBURN, Jarrod; NOTTAGE, Luke. A Procedural Win for Public Health Measures. **The Journal of World Investment & Trade**, v. 18, n. 2, p. 307-319, 2017.

KATZ, R. *et al.* Defining Health Diplomacy: changing demand in the era of globalization. **Milbank Quarterly**, New York, v. 89, n. 3, 2011. p. 503-523.

KICKBUSCH, I. The End of Public Health as We Know It: constructing global health in the 21st Century. In. **10<sup>th</sup> International Congress on Public Health**, Washington D.C., Lecture. 2004, p. 1-19.

LE BLANC, David. "Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets". **Sustainable Development**, abril 2015, n° 23, p. 176-187.

MARMOT, Michael. The health gap: the challenge of an unequal world. **The Lancet**, v. 386, n. 10011, p. 2442-2444, 2015.

MARMOT, Michael; BELL, Ruth. Health equity and development: the commission on social determinants of health. **European Review**, v. 18, n. 1, p. 1-7, 2010.

MARMOT, Michael *et al.* WHO European review of social determinants of health and the health divide. **The Lancet**, v. 380, n. 9846, p. 1011-1029, 2012.

MARUSIC, A. Global Health - multiple definitions, single goal. **Ann Inst Super Sanità**, vol. 49, n. 1, 2013. pp. 2-3).

MCINESS, C.; LEE, K. What is Global Health: In. **Global Health & International Relations**. Cambridge: Polity Press, 2012, p. 6-22.

MENEZES, Henrique. "Propriedade Intelectual e Saúde: Cláusulas Trips-Plus e Acesso a Medicamentos. In. MENEZES, H. **Propriedade Intelectual, Inovação Tecnológica e Saúde**. Editora UFPB, 2017.

OTTERSEN, Ole Petter *et al.* The political origins of health inequity: prospects for change. **The Lancet**, v. 383, n. 9917, p. 630-667, 2014.

PRANDI, Daniela; MENEZES, Henrique Z. "Cooperação Estruturante em Saúde e o potencial da cooperação Sul-Sul: os casos do 'Mais Médicos para o Brasil' e da 'Sociedade Moçambicana de Medicamentos'". **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Cooperação Internacional**, v. 3, p. 75-99, 2018.

RUSE-KHAN, Henning. **Protecting Intellectual Property under BITs, FTAs, and TRIPS: Conflicting Regimes or Mutual Coherence?** 2011.

SHADLEN, Ken. Policy Space for Development in the WTO and Beyond: The Case of Intellectual Property Rights. **Global Development and Environment Institute Working Paper**, n. 5-6, 2005.

SCHILL, Stephan W. Reforming investor-state dispute settlement (ISDS): conceptual framework and options for the way forward. **International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)**. Geneva, 2015.

SCHRAM, Ashley et al. Internalisation of International Investment Agreements in Public Policymaking: Developing a Conceptual Framework of Regulatory Chill. **Global Policy**, v. 9, n. 2, p. 193-202, 2018.

SELL, Susan. Cat and Mouse: forum shifting in the battle over Intellectual Property Enforcement. **IGIS research seminar**, Oct. 7, 2010.

SHEKHAR, Satwik. Regulatory Chill: Taking right to regulate for a spin. **Centre for WTO Studies Working Paper**, n. 27, 2016.

TOBIN, Jennifer L. The Social Cost of International Investment Agreements: The Case of Cigarette Packaging. **Ethics & International Affairs**, v. 32, n. 2, p. 153-167, 2018.

TURIA, Tariana. Government moves forward with plain packaging of tobacco products. **Beehive. govt. nz: The Official Website of the New Zealand Government**, v. 19, 2013.

UNITED NATIONS. **Global indicator framework** adopted by the General Assembly (A/RES/71/313) and annual refinements contained in E/CN.3/2018/2 (Annex II). 2018. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>. Acessado em: 01 Julho 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report: Reforming International Investment Governance**, Chapter 4. Geneva: United Nations, 2015.

VADI, Valentina S. Trade mark protection, public health and international investment law: strains and paradoxes. **European Journal of International Law**, v. 20, n. 3, p. 773-803, 2009.

\_\_\_\_\_. **Public health in international investment law and arbitration**. Routledge, 2013.

VILLA, T. C. S. *et al.* Saúde Internacional: alguns aspectos conceituais contemporâneos. **Revista Latino-americana de Enfermagem**, São Paulo, v. 9, n. 3, 2001, p.101-105.

WILKINSON, Richard G.; MARMOT, Michael (Ed.). **Social determinants of health: the solid facts**. World Health Organization, 2003.

WORLD HEALTH ORGANIZATION *et al.* Commission on Social Determinants of Health final report. **WHO, Geneva**, 2008.

\_\_\_\_\_. A conceptual framework for action on the social determinants of health. **WHO**, Geneva, 2010.

## **CAPÍTULO 4 – ODS 4 “ASSEGURAR A EDUCAÇÃO INCLUSIVA E EQUITATIVA E DE QUALIDADE, E PROMOVER OPORTUNIDADES DE APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA PARA TODAS E TODOS”**

*Mojana Vargas*

Em setembro de 2015, com a publicação do documento “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>1</sup>” e a subsequente aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os países integrantes do Sistema ONU estabeleceram um compromisso para o desenvolvimento humano, dando continuidade à agenda anterior, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O documento em questão se compõe de 17 objetivos que pretendem dar enfrentamento a um conjunto amplo de questões, vistas consensualmente como entraves ao desenvolvimento de suas populações.

As ações para lidar com os problemas apontados com os ODS devem ser realizadas por meio de políticas públicas nacionais, mas também por meio da cooperação internacional entre os Estados signatários do documento, uma vez que há problemáticas relacionadas ao desenvolvimento que possuem efeitos globais, como as mudanças climáticas e alguns problemas sanitários e de saúde; além disso, alguns países não tem capacidade de lidar autonomamente com seus problemas nacionais.

A questão central no conjunto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) é o combate e erradicação da pobreza em nível mundial, percebida como ponto crucial para a promoção do desenvolvimento em múltiplas dimensões:

---

1 Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

Construindo sobre a experiência internacional com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ou ODM, cuja vigência se encerra em 2015, a nova Agenda de Desenvolvimento tem como desafio estruturar, de forma simultânea e equilibrada, os esforços globais em prol da erradicação da pobreza e da integração efetiva das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Diferentemente dos ODM, que propunham metas setoriais, a Agenda Pós-2015 deverá contar com uma perspectiva abrangente e universal, com compromissos que se apliquem tanto a países em desenvolvimento quanto aos desenvolvidos. (Brasil, 2014 p. 04 e 05)

Sendo a continuidade dos ODM, os ODS pretendem ir além deles ao adotar uma abordagem de responsabilidades compartilhadas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esta abordagem materializa-se na adoção de ações que enfrentem os fatores que afetam negativamente a vida das populações, notadamente a necessidade de se reduzir as desigualdades existentes no seio desses mesmos grupos, mas também entre os países<sup>2</sup>.

Considerando que o documento final dos ODS não constitui apenas um conjunto de intenções, mas de orientações e diretrizes de ação, a discussão e implementação de políticas públicas é essencial para que tais objetivos sejam concretizados. Cabe aos analistas fazer o acompanhamento dessas políticas com o objetivo de dialogar com decisores políticos e sociedade civil a respeito de seus conteúdos e orientação.

Outro fator a considerar é que os objetivos que compõem os ODS são interligados e interdependentes de diversas formas (Le Blanc, 2015). Erradicar a pobreza (ODS1) depende, em grande parte, da promoção do emprego digno e do crescimento econômico (ODS8) que, por sua vez, depende da existência de infraestruturas adequadas a cada realidade e que sejam capazes de dar apoio a formas de produção sustentáveis e inovadoras (ODS9). Assim, embora cada objetivo que integra a Agenda 2030 constitua um tema específico e delimitado com um conjunto de metas próprias para sua consecução,

---

2 “Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, o qual será objeto de análise específica em outro capítulo deste livro.

entendemos que discutir cada um deles isoladamente não apenas produziria uma análise incompleta como também constituiria um equívoco conceitual que desconsidera o próprio espírito do documento.

Neste capítulo vamos discutir o ODS 4: *Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos*. O ODS4 visa promover o acesso universal das populações à educação formal desde o nível primário até o ensino superior, com atenção especial para a educação de mulheres e meninas, além de promover a educação para o desenvolvimento sustentável por meio da educação não-formal. Na literatura especializada, educação e sustentabilidade são tratadas como um conjunto, uma vez que a educação é considerada indispensável para se atingir a sustentabilidade (Carant, 2017).

A preocupação com o acesso à educação formal, apesar da baixa ambição, já estava presente já nos ODM, constituindo o seu segundo objetivo<sup>3</sup>. O ODS 4, por sua vez, é constituído por 10 metas (sendo que três delas dizem respeito aos meios para implementação das diretrizes) que retomam grande parte das proposições que compunham a *Education for All* (EFA)<sup>4</sup> e avançam consideravelmente em relação ao ODM 2.

---

3 Especificamente, o objetivo era “Alcançar o ensino primário universal” e tinha uma única meta – “garantir que todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário”.

4 *Education for All* é um compromisso global de levar educação básica de qualidade a todas as crianças, jovens e adultos, adotado inicialmente na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtiem, na Tailândia, em 1990. Seus principais compromissos eram universalizar a educação básica de crianças e reduzir drasticamente o analfabetismo até o final da década de 1990. Apesar da adesão de 155 países e 150 organizações governamentais e não governamentais, as metas não foram atingidas e acabaram por integrar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Ver: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/the-efa-movement/jomtien-1990/>

**Quadro 1 – O Objetivo 4 e suas Metas**

<b>ASSEGURAR A EDUCAÇÃO INCLUSIVA E EQUITATIVA E DE QUALIDADE, E PROMOVER OPORTUNIDADES DE APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA PARA TODAS E TODOS</b>
<b>4.1</b> até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
<b>4.2</b> até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário
<b>4.3</b> até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e as mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo a universidade
<b>4.4</b> até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo
<b>4.5</b> até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, os povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade
<b>4.6</b> até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática
<b>4.7</b> até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável
<b>4.a</b> construir e melhorar instalações físicas para a educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos

**4.b** até 2020 substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo disponíveis para os países em desenvolvimento, em particular os países de menor desenvolvimento relativo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento

**4.c** até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento

No ODS 4 há mudanças sensíveis na formulação das diretrizes para a educação. O ODS4 não apenas alargou o objetivo educacional, como também inseriu a preocupação com a igualdade e a qualidade do ensino. Há também uma mudança em relação ao público-alvo, pois se os ODM procuravam garantir um mínimo de escolarização para “crianças de ambos os sexos”, o ODS4 procura inserir também jovens e adultos que não tiveram acesso à educação e que ainda precisam superar o analfabetismo completo ou funcional. As metas contidas nesse objetivo também são mais abrangentes no que diz respeito ao nível educacional das populações, ao incluir o ensino de nível secundário, a formação técnico-vocacional e o ensino superior. Por fim, nota-se uma ampliação no próprio conceito de “educação”, pois a orientação do ODM 2 era voltada para a escolarização básica das crianças, com a inserção desse grupo nos sistemas nacionais de educação (Fukuda-Parr, 2016). O ODS 4, por sua vez, reconhece a importância de se investir também no que se chama de educação não-formal para garantir a aprendizagem ao longo da vida.

Todas essas mudanças, a par de preencher as lacunas deixadas pelos ODM, também avançam uma visão multifacetada do desenvolvimento e do papel que a educação tem nesse processo, já que “o ODS 4 e suas metas expressam um modelo no qual a educação, em todas as formas, tem o poder de influenciar as escolhas das pessoas para criar sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis” (UNESCO, 2016b, p.7).

A partir da avaliação dos resultados obtidos com o ODM 2, foi elaborado o *Marco de Ação da Educação 2030* (UNESCO, 2016), no qual constam

as diretrizes específicas para a implementação do ODS 4. Essa declaração, formulada com a participação de representantes de 184 países, de diversos movimentos da sociedade civil, organizações não-governamentais e organizações internacionais multi e bilaterais, expressa os princípios que orientam o ODS 4 e o seu papel no conjunto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Nossa visão é transformar vidas por meio da educação ao reconhecer seu importante papel como principal impulsionador para o desenvolvimento e para o alcance de outros ODS propostos. Comprometemo-nos, em caráter de urgência, com uma agenda de educação única e renovada, que seja holística, ousada e ambiciosa, que não deixe ninguém para trás. (...) Ela é inspirada por uma visão humanista da educação e do desenvolvimento, com base nos direitos humanos e na dignidade; na justiça social; na inclusão; na proteção; na diversidade cultural, linguística e étnica; e na responsabilidade e na prestação de contas compartilhadas. Reafirmamos que a educação é um bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos. Ela é essencial para a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável. (UNESCO, 2015b, p.iii)

As diretrizes do Marco de Ação estão resumidas em cinco objetivos a atingir: i) acesso; ii) inclusão e equidade; iii) igualdade de gênero; iv) qualidade; v) oportunidades de educação ao longo da vida. Cada um desses objetivos desdobra-se em uma série de outros elementos que não poderão ser abordados aqui, contudo, é importante ressaltar alguns desses pontos, denominados no documento com “abordagens estratégicas”. As abordagens estratégicas são as ações recomendadas pela UNESCO para os governos, organizações regionais e globais como meio para se atingir as metas do ODS 4. Todas essas abordagens estratégicas partem do mesmo princípio, a necessidade de ações conjuntas e coordenadas para a consecução dos objetivos e fazem parte dos meios de implementação das metas (UNESCO, 2016, p. 9-10):

- a) Governança, responsabilização e parcerias: entre as diferentes abordagens estratégicas definidas no Marco de Ação, é importante destacar a inclusão dos temas da governança e da responsabilização, que estavam ausentes nos ODM. Os governos são os principais responsáveis pela implementação de todas as ações do

ODS e pela garantia do direito à educação, bem como pelo gerenciamento eficiente dos recursos destinados a essas atividades, no entanto, a formulação e o acompanhamento das políticas nacionais devem ser efetuados com a participação da sociedade civil, professores e educadores (abrangendo aqui a educação formal e não-formal), o setor privado e organizações e fundações filantrópicas, a comunidade de pesquisa e as organizações estudantis (op.cit, p. 27).

- b) Coordenação efetiva: o Marco de Ação também recomenda uma abordagem generalizada das políticas educacionais no nível nacional. Em outras palavras, a definição e implementação de políticas para a educação não deve ficar restrita aos ministérios de educação, mas deve envolver toda a estrutura governamental. A mesma lógica se reflete para o nível regional e para o nível global, envolvendo todas as agências internacionais responsáveis pela Educação 2030 (idem, p. 29)
- c) Financiamento: o Marco de Ação também indica a necessidade de se ampliar os valores investidos na área de educação, tanto nos orçamentos nacionais, quanto no montante da ajuda internacional ao desenvolvimento concedida pelas agências internacionais e pelos países doadores tradicionais e emergentes. Recomenda-se que o gasto público em educação não fique abaixo de 4% do produto interno bruto e que os países doadores cumpram a meta de alocar ao menos 0,7% do seu produto nacional bruto para a ajuda oficial ao desenvolvimento (ibidem, p. 36).

Como expusemos anteriormente, as abordagens estratégicas são um conjunto de recomendações e orientações sem caráter vinculativo para os governos e organizações envolvidos na implementação da Educação 2030. Se por um lado é um avanço que esses temas tenham sido inseridos na base do ODS 4, a mesma vulnerabilidade existente em relação aos ODM permanece – a ausência de mecanismos que reforcem a exigência de cumprimento das metas (Fukuda-Parr, 2016). A coordenação das ações e o financiamento são questões que nos parecem particularmente sensíveis, tal como discutiremos a seguir.

## UNESCO, BANCO MUNDIAL E A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), ONU Mulheres e Organização Internacional do Trabalho (OIT) são as organizações globais corresponsáveis pela Educação 2030, juntamente com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Culutura (UNESCO) e o Banco Mundial, além de uma série de outras organizações internacionais multilaterais e organizações governamentais nacionais que atuam na área da educação, por meio da concessão de ajuda para o desenvolvimento. Contudo, abordaremos aqui apenas as duas últimas, por conta de seu envolvimento com o processo de implementação dos ODS. O Banco Mundial é o responsável por financiar projetos de ação para a promoção dos ODS, em geral, e a UNESCO é responsável pelo monitoramento do ODS 4.

A educação foi consagrada como um direito humano fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Desde então, tem havido iniciativas tanto no âmbito doméstico quanto internacional para promover a ampliação do número de pessoas com acesso efetivo à instrução formal. Ao longo do século XX, o cenário da educação foi desenhado sob a primazia dos sistemas educativos nacionais, delineados pelas políticas dos Estados. Atualmente, os processos decorrentes da globalização econômica afetam os sistemas nacionais de educação de maneira cada vez mais decisiva, e não apenas no que tange a mobilidade de estudantes, mas também na própria estruturação dos sistemas nacionais, a exemplo do PISA<sup>5</sup> e EEES<sup>6</sup> nos países desenvolvidos. No caso dos países em desenvolvimento, os desafios

---

5 PISA (Programme for International Student Assessment) é um programa por meio do qual os sistemas educacionais dos países da OCDE são avaliados por meio de testes padronizados e ranqueados de acordo com o desempenho dos seus estudantes.

6 O Espaço Europeu de Ensino Superior é o resultado de um conjunto de reformas aplicadas ao sistema de ensino superior de 48 países europeus (Processo de Bolonha), visando constituir um sistema de ensino superior baseado em estruturas e ferramentas comuns e com resultados comparáveis entre si, com graus acadêmicos facilmente reconhecíveis, promover a mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores, assegurando uma alta qualidade de docência e aprendizagem (ver Ferreira, 2006).

continuam ligados às deficiências de investimento e às pressões do mercado internacional, em decorrência da crescente mercantilização dos serviços educacionais (Dale & Robertson, 2014).

Após a II Guerra Mundial, os então chamados países subdesenvolvidos adotaram políticas educacionais orientadas pela lógica de que a instrução formal deveria ser uma ferramenta auxiliar para a modernização econômica e para que esses países cumprissem as etapas necessárias para atingir o desenvolvimento econômico dos Estados europeus e dos EUA. No mesmo sentido, a teoria do capital humano afirmava que a diferença entre as economias atrasadas e as economias avançadas era o baixo investimento em educação (Schultz *apud* Dale & Robertson, 2014, pp. 210).

A partir dos anos 1960, o papel da ajuda internacional para o desenvolvimento tornou-se cada vez mais relevante, dado o crescimento no volume da ajuda concedida pelos países e por organizações não-governamentais. Com o fim da Guerra Fria, a atuação das organizações internacionais também cresceu, com destaque para a atuação do Banco Mundial e da UNESCO (Heyneman & Bommi, 2016). Interessante observar que, embora pertençam ao sistema das Nações Unidas e integrem o grupo de organizações globais à frente da Educação 2030, essas entidades atuam segundo lógicas bastante distintas.

O Banco Mundial entende a educação como um meio para a melhoria das capacidades produtivas, elemento indispensável para o crescimento econômico e consequente redução da pobreza. Nesse sentido, desde os anos 1980, a instituição passou a publicar os *Education Strategy Papers*, nos quais estabelece diretrizes educacionais em nível global (Klees, 2012). Essas diretrizes têm sido parte integrante de todas as negociações dos Planos de Ajustamento Estrutural, de base neoliberal, propostos aos países receptores de ajuda e financiamento por parte do Banco desde então. As políticas do Banco Mundial tiveram como principal efeito a adoção de políticas privatizantes (em especial no ensino superior), visando a abertura do mercado de serviços educacionais (Heyneman & Bommi, *op. cit.*; McCloskey, 2016).

Para a UNESCO, o acesso à educação seria um direito humano fundamental, tal como descrito no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>7</sup> e o caminho para a construção da paz e da segurança. Nessa vi-

---

7 Ver <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>

são, a educação é um meio para a formação integral do indivíduo em termos profissionais, sociais e humanísticos. Dessa ligação entre direitos humanos e educação surgiu a *EFA*, iniciativa lançada em 1990 e incorporada ao conjunto dos ODM quando do seu lançamento e sucedida pelo ODS 4. A UNESCO detém o mandato das Nações Unidas para atuar no campo da cooperação em educação, sendo responsável pela coordenação das ações para a execução da Educação 2030.

Contudo, Klees (idem, 2012) aponta que essa agência tem perdido espaço na formulação de diretrizes educacionais para o Banco Mundial, por conta, sobretudo, da diferença na capacidade de investimento das mesmas. A título de exemplo, o orçamento da UNESCO para a educação em 2010 foi de US\$ 181 milhões, enquanto o orçamento do Banco Mundial para a mesma atividade naquele período foi de US\$ 2,9 bilhões (Klees, *op.cit.*). Em 2016, esses valores passaram para US\$ 124,43 milhões<sup>8</sup> e US\$ 3,83 bilhões<sup>9</sup>, respectivamente.

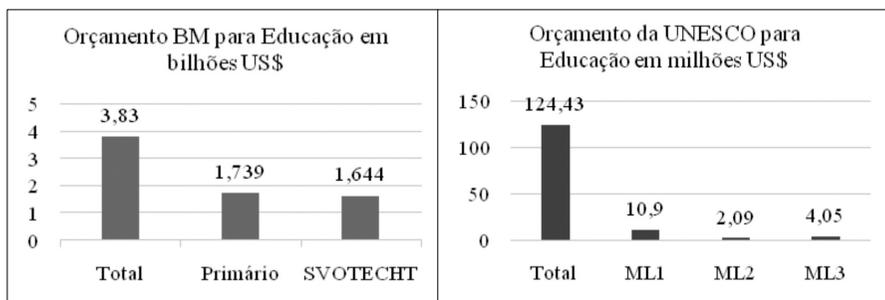
Em decorrência dessa disparidade, e apesar das divergências de princípio, o viés utilitarista do Banco Mundial para a educação tem se refletido de forma consistente também nas políticas da UNESCO. Um exemplo disso é o crescimento dos investimento no ensino básico, aliado à expansão do ensino superior privado, diretriz apoiada pelo Banco Mundial desde os anos 1980 para os países em desenvolvimento (Heyneman & Bommi, *op. cit.*) e presente em programas como o *EFA* e no próprio ODS 4.

Vejamos a distribuição dos recursos investidos pelas duas instituições em 2016:

---

8 UNESCO. Program and Budget 2016-2017. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002443/244305e.pdf>. (visitado em 10 de abril de 2017)

9 World Bank Education Financing. <http://smartereducation.worldbank.org/smartereducation/lending.html> (visitado em 10 de abril de 2017)



Fonte: Elaboração própria. Fonte: Elaboração própria

Os dados acima foram retirados dos orçamentos relativos ao ano de 2016, que já incluem os programas relativos à implementação dos ODS. O Banco Mundial financia projetos de melhorias da educação desenvolvidos por governos de países em desenvolvimento em todos os continentes. Dos quase 3,83 bilhões de dólares investidos em 2016, pouco menos da metade foi para programas de ensino básico. O restante foi dividido entre projetos de melhoria do ensino de nível secundário, vocacional-técnico e superior.

No caso da UNESCO, o orçamento da agência para a educação abrange três áreas prioritárias<sup>10</sup>, relacionadas à formação de quadros nos estados-membros da organização, coordenação e monitoramento das ações vinculadas ao ODS4. Essas três áreas prioritárias contam com um investimento de 17,4 milhões de dólares, que é o valor atribuído para a parte operacional dos programas, descontados os gastos com pessoal e infraestrutura. Isso chama atenção particularmente no caso da ML3, que diz respeito à coordenação e acompanhamento da Educação 2030, em que 36% da verba alocada para essa linha de ação são gastos com a atividade-fim. Vale também ressaltar que o orçamento da UNESCO é bianual, ou seja, os US\$124,43 milhões serão divididos para os anos de 2016 e 2017, fazendo com que o investimento anual seja ainda menor.

10 ML1, ML2 e ML3 são as linhas prioritárias (major lines) de ação da UNESCO na área da Educação. São elas: ML1-Supporting Member States to develop education systems to foster high-quality and inclusive lifelong learning for all; ML2- Empowering learners to be creative and responsible global citizens; ML3- Leading and coordinating the education 2030 agenda through partnerships, monitoring and research. (UNESCO, op.cit. 2015).

Desse desequilíbrio decorre uma diferença na capacidade das duas organizações para influenciar as políticas educacionais dos países receptores de ajuda oficial para o desenvolvimento. No caso dos empréstimos feitos pelo Banco Mundial, as condicionalidades são prática habitual, fazendo com que os países adotem diretrizes presentes nos *Education Strategy Papers* para ter acesso ao financiamento para outras áreas (McCloskey, *op.cit.*).

Esse debate sobre o financiamento está vinculado a uma outra questão: a eficiência da ajuda internacional na área educacional. As pesquisas existentes sobre essa questão são baseadas nos mais diversos indicadores e têm resultados pouco conclusivos. Se por um lado demonstram que o investimento no ensino primário ajuda a elevar o número de matrículas, isso não reflete necessariamente na qualidade do ensino ofertado aos estudantes (Bircher *apud* Heyneman&Bommi, 2016). Também há estudos que indicam que a ajuda econômica aplicada ao ensino superior pode melhorar o desempenho nos níveis anteriores. Já Heyneman & Bommi (*op.cit.*, p.12) argumentam que a eficácia da ajuda internacional depende em grande medida dos níveis de estabilidade das instituições no país receptor.

Toda essa controvérsia é parte de uma discussão mais ampla e que diz respeito à eficiência da própria ajuda internacional para o desenvolvimento e sobre o papel da educação nesse contexto. Apesar do dissenso, Heyneman & Bommi destacam que entre os diferentes programas de ajuda ao desenvolvimento, os que tiveram mais sucesso foram os programas educacionais que reduziram (ou eliminaram) os custos com escolarização. Os investimentos em infraestrutura e em alimentação escolar também impactaram positivamente o crescimento do número de matrículas escolares, embora os autores não possam afirmar de maneira taxativa que o rendimento escolar das crianças tenha melhorado.

Além das questões que tratamos acima, outros problemas que são apontados pelos analistas da ajuda internacional na educação e que podem ter efeitos negativos na efetivação do ODS 4 são a sobreposição de iniciativas entre as diferentes organizações que oferecem ajuda ao desenvolvimento; o desequilíbrio entre os mandatos de organizações como UNESCO e OCDE, levando à falta de recursos para investimento em áreas mais necessitadas em paralelo à disponibilidade de recursos para regiões com desenvolvimento mais elevado; a falta de coordenação entre as agências de apoio ao desenvolvimen-

to e a sua falta de capacidade de obter informações precisas que permitam avaliar a eficiência dos programas adotados (Heyneman & Bommi, *op.cit.*; Le Blanc, 2015).

Em uma perspectiva mais crítica, McCloskey (2016) aponta que além dos vários problemas de coordenação e financiamento, a implantação dos ODS tem um obstáculo ainda maior no crescimento dos níveis mundiais de desigualdade. Segundo dados da Oxfam (2016), a concentração de riqueza entre os indivíduos mais abastados do planeta cresceu 44% entre 2010 e 2015, apesar de todos os esforços para redução da pobreza extrema desenvolvido pelos ODM. McCloskey também chama a atenção para o fato dos ODS não colocarem em questão a reestruturação da dívida externa dos países em desenvolvimento, em especial dos mais pobres. Sem o enfrentamento desse problema, “a principal fonte de perda de recursos do Sul Global vai continuar inabalável” (*op.cit.*, p.38).

As Nações Unidas e a UNESCO assumem o desenvolvimento sustentável como “um princípio organizador para o desenvolvimento global que comporta tanto o bem-estar das pessoas quanto o do planeta” (UNESCO, 2016b) e admite que existem diferentes visões sobre o desenvolvimento sustentável, algumas das quais questionam inclusive a própria base econômica capitalista. Apesar disso, todos os documentos relacionados à Educação 2030 entendem o desenvolvimento sustentável como mecanismo para aprimoramento do sistema atual. Ora, mesmo admitindo que essa questão não seja objeto específico do ODS 4, é pouco provável que se consiga avançar significativamente no campo da educação sem que as assimetrias econômicas e políticas que lhes deram origem sejam enfrentadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Elaborados como sucessor dos ODM, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável procuram ir além deles. O ODS 4 é uma demonstração dessa expectativa, dada a grande amplitude das suas metas, em comparação com o seu antecessor, o ODM 2. Ao ampliar o alcance do ODS 4 para diferentes níveis educacionais, permite-se o enquadramento e a adaptação das diretrizes da Educação 2030 aos contextos específicos de cada país, permitindo que cada um deles opere essa agenda de acordo com as suas prioridades. O viés inclusivo

e promotor de equidade propõe uma oportunidade para que as populações de muitos países consigam superar situações históricas de desigualdade. Além disso, o ODS 4 também procura explorar o elemento educacional em atividades relacionadas a outros campos, por meio da articulação com outras agências ligadas à ONU, a exemplo da UNICEF (atendimento e cuidados na primeira infância) e da OIT (qualificação profissional e treinamento para o trabalho), rompendo com isolamento das ações que havia nos ODM.

Entretanto, essas novas sinergias também trazem novos riscos. Embora seja corresponsável pela Educação 2030, algumas políticas do Banco Mundial podem ter impactos negativos sobre as metas do ODS 4. A propagação do ensino superior privado não significa necessariamente que mais recursos serão aplicados nos níveis educacionais anteriores, além de colocar em causa o monitoramento da qualidade do ensino oferecido nessas instituições. A redução dos investimentos públicos no ensino superior vai na contramão dos projetos de ajuda internacional que tiveram mais sucesso nos países mais pobres, nos quais o acesso à educação cresceu com a eliminação das taxas escolares. Com menos instituições públicas de ensino superior, a própria meta de qualificação de professores também pode ser posta em xeque.

Ao apontar as dificuldades na execução do ODS 4, o risco do aprofundamento da dependência externa ainda é pouco destacado pelos analistas, que preferem debruçar-se sobre a necessidade de garantir que os recursos disponíveis sejam aplicados de maneira eficaz e transparente. Isso reflete um dado perceptível nos documentos base do ODS 4 (e da Agenda 2030 em geral): apesar da busca pela redução das desigualdades econômicas e sociais, tem-se a impressão de que essas assimetrias são uma simples casualidade e não o resultado de processos econômicos e políticos que construíram e reforçaram essas assimetrias ao longo da história.

Parece muito pouco provável que um programa como o Educação 2030 possa ter viabilidade em um ambiente internacional marcado pela crença quase religiosa nos benefícios da economia de livre mercado e nas políticas neoliberais que moldam essa economia. Países profundamente endividados terão pouca capacidade de cumprir as recomendações de investimento em educação, o que irá torná-las ainda mais dependentes da ajuda externa.

Por fim, se a inter-relação dos diferentes ODS é um fato, resta saber até que ponto esse fato vai ser considerado na formulação das políticas para implementação de suas metas. Nenhum dos objetivos será bem-sucedido sem a existência efetiva de planejamento e ação intersectorial e, no caso específico do ODS 4, sem a forte presença não apenas do investimento privado, mas sobretudo, da atuação do poder público em todos os setores dessa atividade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira**. Brasília, 2014.
- CARANT, Jane Briant. “Unheard voices: a critical discourse analysis of the Millennium Development Goals’ evolution into the Sustainable Development Goals”. **Third World Quarterly**, vol. 38, nº 1, 2017, p. 16-41.
- DALE, Roger. Robertson, Susan. **Global Educational Policies**. In: Yeates, Nicola. **Understanding Global Social Policy**, Bristol, Policy Press, 2014, p. 209-236.
- FERREIRA, José Brites. **Globalização e ensino superior: a discussão de Bolonha**. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 229-242, jan. 2006.
- FUKUDA-PARR, Sakiko. “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development”. **Gender & Development**, vol. 24, nº 1, 2016, p. 43-52.
- HEYNEMAN, Stephen. LEE, Bommi. “International organizations and the future of education assistance”. **International Journal of Educational Development**, janeiro 2016, nº 48, p. 9-22.
- KLEES, Steven J. “Unesco Vs. World Bank: The Struggle Over Leadership In Education”. IN: ENGEL, Laura C., RUTKOWSKI, David. **Unesco Without U.S. Funding? Implications For Education Worldwide**, Bloomington, Center for Evaluation & Education Policy Indiana University, 2012. Disponível em [http://ceep.indiana.edu/pdf/SP\\_UNESCO.pdf](http://ceep.indiana.edu/pdf/SP_UNESCO.pdf) .
- LE BLANC, David. “Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets”. **Sustainable Development**, abril 2015, nº 23, pp. 176-187.

MCCLOSKEY, Stephen. “The sustainable development goals are toothless in the face of neoliberalism: We need to pursue a new path to equality”. **Sinergias**, outubro 2016, n° 4, p. 37-40.

OECD. PISA 2009 **Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes**, Vol. 2. Paris, OECD. 2010.

OXFAM. “An Economy for the 1% (Summary)”. 210 **Oxfam Briefing Paper**. Oxfam International, Oxford, 2016. Disponível em [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-summ-en\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-summ-en_0.pdf)

UNITED NATIONS. “**The Millenium Development Goals Report**”. New York, 2015. ISBN 978-92-1-101320-7. Disponível em <https://mdgs.un.org/unsd/mdg/default.aspx>.

\_\_\_\_\_. “**Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development**”. New York, United Nations. 2015.

UNESCO. “**Declaração de Incheon e Marco de Ação da Educação Rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos**”. Brasília, UNESCO, 2016. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002432/243278POR.pdf>

\_\_\_\_\_. “Sustainable Development Begins with Education: How Education Can Contribute to the Proposed Post-2015 Goals”. **Global Education Monitoring Report**. Paris, UNESCO. 2016b.

\_\_\_\_\_. “Education in 2030: equity and quality with a lifelong learning perspective. Insights from the EFA Global Monitoring Report’s World Inequality Database on Education (WIDE)”. **Global Education Monitoring Report Policy Paper 20**. Paris, UNESCO. 2015.

UNICEF. “Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”. **Declaração aprovada na Conferência Mundial sobre Educação para todos – Jomtiem, Tailândia**, 5-9 Março, 1990. UNICEF & Comissão Interagências (PNUD, UNESCO, UNICEF e Banco Mundial) para a Conferência Mundial sobre Educação para Todos. New York, 1990. Disponível em [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.html](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.html).

## **CAPÍTULO 5 – ODS 5 “ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS SUSTENTÁVEL”**

*Renata Avelar Giannini*

A adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável coloca a igualdade de gênero como um dos ingredientes essenciais para o desenvolvimento dos Estados. Os desafios para sua implementação, no entanto, persistem. De fato, a igualdade de gênero está presente no documento fundador das Nações Unidas, sua Carta constitutiva, e nos seus 72 anos de existência, a ONU exerceu papel fundamental no avanço de direitos políticos, econômicos e sociais para mulheres.

Apesar disso o avanço no campo normativo, tem enfrentado sérias barreiras na prática. O reconhecimento de que a violência contra mulheres é uma violação dos direitos humanos e uma questão pública, cuja responsabilidade de combater é do Estado, com frequência se observa seu tratamento como exclusivo da esfera privada. As metas e indicadores para medir o progresso são ainda limitados e a falta de dados desagregados impõem limites à habilidade dos governos nacionais de implementar políticas baseadas em evidência.

Este capítulo foca nos avanços, em especial no campo normativo, para que a igualdade de gênero seja tratada como pilar imprescindível para o desenvolvimento sustentável. A análise dos principais marcos históricos em prol da igualdade e da crescente importância do tema para o desenvolvimento mostrou que o objetivo do desenvolvimento sustentável de número 5, se implementado, poderá contribuir substancialmente para a promoção de sociedades mais estáveis, justas e prósperas.

Este capítulo está dividido em quatro partes. A primeira aborda o conceito desigualdade e sua importância. Já a segunda retoma o contexto histórico e a evolução da igualdade de gênero enquanto princípio norteador do desenvolvimento sustentável. A terceira aborda a igualdade de gênero

no âmbito dos Objetivos do Milênio. Por fim, a última aborda os avanços representados pela Agenda 2030 ao colocar a igualdade de gênero no centro do desenvolvimento sustentável.

## POR QUE PROMOVER A IGUALDADE DE GÊNERO?

A igualdade de gênero se refere às possibilidades de que homens, mulheres, meninos e meninas têm de controlar suas próprias vidas, gozando de direitos iguais, bem como acesso a serviços, educação, saúde, mercado laboral, entre outros.<sup>1</sup> Ao longo dos séculos, mulheres tiveram um status diferenciado, considerado inferior, seja na vida política, como econômica e social do Estado. Este status se baseava nos papéis que a sociedade lhe conferia e, até hoje, estes influenciam a forma como podem se desenvolver, que tipos de profissões podem ter, bem como, a forma como experimentam o dia-a-dia, desde a utilização de transporte público, até o cuidado com a família.

Dessa forma, as experiências de homens, mulheres, meninos e meninas tendem a ser substancialmente influenciadas pelos papéis de gênero que lhes são conferidos pela sociedade. Estes papéis são formados pelo contexto cultural, social, econômico e político de onde vivem e pelos padrões de comportamento e obrigações que devem cumprir (Mazurana, Raven-Roberts, Parpart, 2005). Consequentemente, é imperativo compreender gênero como um sistema social que molda identidades e vidas individuais, além de prover um marco rígido que dita como deveriam se comportar, que tipos de atividades podem desempenhar, como deveriam levá-las a cabo, e quanto deveriam receber por elas. Em outras palavras “é uma forma de categorizar, ordenar, e simbolizar poder através de relações hierarquicamente estruturadas entre masculinidade e feminilidade.” (Cohn, 2013)

Quando gênero é entendido como um sistema social, a relação entre instituições que reforçam estereótipos de gênero e distribuem poder e recursos, de acordo com estas relações, se torna mais clara. É comum que

---

1 Ver os principais conceitos das Nações Unidas em: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet2.pdf>.

ideologias fortes, escondidas sob a premissa de que se trata de normas culturalmente aceitas de comportamento, legitimize tais práticas. Um poderoso exemplo é a exaltação das diferenças biológicas para determinar que profissões homens e mulheres podem exercer. As Forças Armadas são um exemplo clássico em que essas diferenças, vistas como inevitáveis e imutáveis ainda hoje, determinem que especialidades mulheres podem desempenhar na carreira militar (Cohn, 2013). A pergunta que permanece é se as diferenças biológicas são suficientes para explicar os diferentes tipos de carreiras que mulheres e homens buscam e a predominância de um dos sexos em certas funções (Mazurana, Raven-Roberts, Parpart, 2005).

Estas ideias enviesadas sobre homens e mulheres influenciam os tipos de experiências que eles têm no dia a dia. Em termos de violência, por exemplo, crimes sexuais tendem a afetar mais mulheres do que homens, ainda assim, tendem a ser vistos como mais naturais quando mulheres são as vítimas, em contraposição a quando homens são as vítimas.

A abordagem das Nações Unidas para lidar com esta questão em todos os seus âmbitos, da segurança ao desenvolvimento econômico, baseia-se em uma estratégia de promoção da igualdade de gênero. Os dois principais componentes desta estratégia são o equilíbrio de gênero e a transversalização de gênero. O equilíbrio de gênero se refere à possibilidade de que homens e mulheres possam efetivamente participar de todas as atividades associadas à ONU. Ou seja, para além do aumento quantitativo de mulheres em todos os setores e atividades, as devidas condições para que isso possa acontecer, também devem estar presentes, a exemplo da presença de creches.

Já a transversalização de gênero se refere às ações dedicadas a entender o impacto que políticas, ações, estratégias e outros eventos têm para cada grupo de gênero. Também busca trazer para a mesa interesses de homens e de mulheres. Dessa forma, idealmente, gênero deveria ser um tema central em todos os órgãos e atividades desempenhadas pela organização, no entanto, na carência de um devido entendimento sobre esta questão, ainda é necessário uma estrutura ou órgão específico com mandato de promover a igualdade de gênero.

## AVANÇOS DA IGUALDADE DE GÊNERO NO CAMPO NORMATIVO: O SISTEMA ONU

O reconhecimento da igualdade de gênero como princípio fundamental do direito internacional ocorre na fundação da Organização das Nações Unidas. A Carta da ONU, assinada em 1945, reconhece o princípio de não discriminação com base no sexo e a igualdade entre homens e mulheres. Trata-se de um importante passo na direção da definição de padrões comuns mínimos e normas internacionais sobre o status da mulher, abandonando a ideia de que o direito das mulheres seja uma questão cultural e doméstica.

É importante ressaltar que as poucas mulheres presentes na Conferência de São Francisco, inclusive a brasileira Bertha Lutz junto com outras diplomatas latino-americanas, foram as responsáveis pela inclusão explícita aos direitos das mulheres na Carta.<sup>2</sup> Somente 3% dos participantes da Conferência eram mulheres, e as diplomatas latino-americanas se destacaram por suas posições progressistas. Nas palavras de Lutz: “Não haverá no mundo uma paz durável até que as mulheres façam parte dela.”<sup>3</sup>

Desde então, observa-se a evolução dos direitos das mulheres em diversas esferas desde a econômica, política e social, até o reconhecimento da violência como uma questão pública na esfera dos direitos humanos. Até mesmo na segurança internacional leva-se em consideração o impacto diferenciado dos conflitos sobre as mulheres.

No âmbito econômico, enfatizou-se a necessidade de que mulheres e homens tivessem oportunidades iguais no mercado de trabalho, além da participação em prol do desenvolvimento econômico de seus países. Na esfera política, buscou-se o direito do voto e ao de poder se candidatar e se eleger como representantes políticas. Na área social, buscou-se o acesso a serviços diferenciados, como aqueles relacionados à saúde sexual e reprodutiva de mulheres, bem como o acesso à educação, entre outros. No âmbito dos direi-

---

2 Ver: UNIVERSITY OF LONDON. CISD Students: Latin American women got women into the UN Charter. Disponível em: <https://www.soas.ac.uk/news/newsitem114585.html>. Acesso: 27 mar. 2018.

3 Ver: YOUTUBE. Brazilian female diplomat was essential to the inclusion of gender equality in the UN Charter. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wJUEWOEDfoo>. Acesso: 27 mar. 2018.

tos humanos, enfatiza-se o reconhecimento da violência contra mulheres e a discriminação com base no sexo como uma violação dos direitos humanos. Por fim, a agenda sobre mulheres, paz e segurança das Nações Unidas reconheceu a relação entre a paz sustentável e a igualdade de gênero.

Todos estes avanços contribuíram para que o ODS 5 fosse incluído em 2015 como elemento fundamental da agenda contemporânea de desenvolvimento das Nações Unidas. Reconhece-se o papel primordial que mulheres exercem pelos seus países, bem como seus direitos como cidadãs em situação de igualdade aos pares homens, assim como os efeitos multiplicadores da igualdade de gênero em outras esferas e áreas que compõem o desenvolvimento sustentável.

### **As conferências mundiais e o sistema ONU**

Desde sua fundação, a ONU tem sido o principal espaço para inclusão de questões relacionadas às mulheres e para a criação de instrumentos internacionais que garantam o respeito a seus direitos. A Comissão sobre o Status da Mulher (CSW, da sigla em inglês) foi criada em 1947 com a função específica de garantir que questões relacionadas às mulheres fossem consideradas pela organização. Apesar da consideração de que todos os órgãos deveriam abordar essa questão, optou-se por dar à Comissão o mandato de garantir que a igualdade de gênero e questões relacionadas às mulheres fossem tratadas de forma transversal (Giannini, 2013)

A própria referência à igualdade de gênero na Carta da ONU é um avanço ainda pouco discutido no campo da ampliação dos direitos das mulheres. Foi a primeira vez que um instrumento internacional legal proibiu a discriminação com base no sexo, e este fato não deve ser menosprezado.<sup>4</sup> Até então, todas as organizações internacionais que surgiram não incluíram nem repercutiram a existência de qualquer padrão mínimo sobre como mulheres deveriam ser tratadas ou sobre seu status. De forma geral, tratava-se como

---

4 Sobre a importância do artigo 3 da Carta da ONU e como foi incluído, ver: Devaki Jain, *Women, development, and the UN: a sixty-year quest for equality and justice*, United Nations intellectual history project (Bloomington: Indiana University Press, 2005).; Jolly, Emmerij, & Weiss, *UN ideas that changed the world.*; Charlotte Bunch, "Women and Gender," ed. Thomas Weiss & Sam Daws, *The Oxford Handbook on the United Nations* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

uma questão cultural e, portanto, do âmbito doméstico dos Estados (Brunch, 2007). De forma similar, os Estados também tratavam a violência doméstica como assunto privado e o fardo da violência recaía sobre as próprias vítimas, as mulheres.

A menção à igualdade de gênero na Carta foi vital para a criação subsequente da Comissão sobre o Status da Mulher e o trabalho desenvolvido pela organização. De fato, a primeira inovação produzida pela CSW juntamente ao Conselho Econômico e social (ECOSOC) foi a Declaração para Eliminação da Discriminação contra Mulheres.<sup>5</sup> Ainda que a Declaração se configurasse mais como uma aspiração do que uma lei obrigatória, foi um importante passo para que parâmetros internacionalmente reconhecidos ao tratar da situação da mulher fossem identificados. Este documento tornou-se a base para a Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW, da sigla em inglês) em 1979.<sup>6</sup>

A participação das mulheres no desenvolvimento econômico de seus países e seus direitos políticos foram destacados durante as quatro primeiras décadas das Nações Unidas desde sua criação. Em 1976, estabeleceu-se a “Década da ONU para as Mulheres: Igualdade, Desenvolvimento e Paz”. À Década das Mulheres seguiram as quatro convenções sobre as mulheres, realizadas na Cidade do México em 1975, Copenhagen em 1980, Nairóbi em 1985 e finalmente em Beijing em 1995.<sup>7</sup> Estas conferências funcionaram como fórum onde organizações de mulheres do mundo todo poderiam se reunir e dialogar com diferentes governos para advogar por sua agenda bem como catalisar mudanças no nível político. Tratava-se, assim, de uma oportunidade para fazer networking e promover soluções integrais, que relacionassem os diversos aspectos da igualdade de gênero a partir de ópticas diversas.

---

5 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecEliDiscMul.html>

6 Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/onu-1/o%20que%20e%20CEDAW.pdf>

7 Para mais detalhes sobre o desenvolvimento dos direitos das mulheres no âmbito das Nações Unidas, ver: Jain, *Women, development, and the UN: a sixty-year quest for equality and justice*.

Dois fatos tornaram-se evidentes: ao mesmo tempo que mulheres ao redor do mundo compartilhavam algumas questões em comum; elas também tinham agendas diferentes, como ilustra a divisão Norte/Sul e divergências baseadas nas distinções entre classes sociais, raça e etnia (Brunch, 2007). Ainda que estas conferências fossem focadas majoritariamente em direitos econômicos e políticos, discussões sobre violência baseada em gênero, por exemplo, também ocorriam, ainda que com menor espaço. Nestas oportunidades, as participantes enfatizavam as relações entre a violência contra mulheres e seu status e empoderamento econômico e político. Desta forma, solicitavam que estas conferências encontrassem instrumentos que destacassem também o papel desempenhado por mulheres para que o desenvolvimento e a paz fossem alcançados e sustentados ao longo do tempo.

A Plataforma de Ação da Conferência de Beijing de 1995, por exemplo, definiu o status de mulheres em zonas de conflito como áreas críticas em que os direitos de mulheres também deveriam ser promovidos.<sup>8</sup> A Conferência também destacou que a maior parte das mortes de civis em conflitos era de mulheres e crianças, algo somente bem mais tarde reconhecido. Outras contribuições vitais dessas conferências foram a criação de organismos no âmbito da própria ONU, como o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNIFEM), e que depois se converteria na “ONU Mulheres”. Criado em 1976, o órgão foi central para o avanço da agenda da CEDAW. Já o Instituto Internacional para Pesquisa e Treinamento para o Avanço das Mulheres (INSTRAW, da sigla em inglês) foi criado em 1980 e teve importante papel no avanço de novas políticas e ideias.

A violência contra mulheres foi reconhecida como violação dos direitos das mulheres durante a Conferência de Viena em 1993. Foi somente a partir deste reconhecimento internacional que paulatinamente passou-se a compreender que a violência doméstica era um assunto público e que deveria ser tratado de acordo com normas básicas comumente definidas internacionalmente. Evidência disto foi o estabelecimento de um Relator Especial para a Violência contra Mulheres que contribuiu, sobremaneira, para o surgimento de um regime com padrões mínimos sobre essa questão. Ainda que a sua

---

8 Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, 1995. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao\\_beijing.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf).

implementação permaneça até hoje como um desafio central, bem como o reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos, trata-se de um importante passo.

A questão da violência contra mulheres também esteve presente em outras instâncias. Desde sua concepção, em 1993, o Escritório para o Alto Comissariado dos Direitos Humanos (OHCHR, da sigla em inglês) tinha a transversalização de gênero como parte de seu mandato e a maioria de seus relatórios tinha uma seção específica sobre os efeitos da violação de certos direitos humanos para as mulheres. No mesmo ano, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra Mulheres (DEVAW, da sigla em inglês).<sup>9</sup> Ainda que a declaração não seja obrigatória, identifica as três esferas de violência contra mulheres: no seio da família, comunidade e do estado – e ainda contribuiu para disseminar a face pública deste tipo de violência.

Estas iniciativas levaram o UNIFEM a dar início ao fundo para a eliminação da violência contra mulheres e a implementar projetos com este fim. São importantes contribuições que devem ser ressaltadas e que contribuíram para avançar projetos focados na prevenção e redução da violência contra mulheres em diversos contextos vulneráveis. Todos estes avanços no campo normativo marcam a trajetória e a formação de um regime internacional de proteção da mulher. Efetivamente, a quarta conferência das mulheres, em Beijing, é considerada o modelo para a promoção do empoderamento das mulheres e seu documento resultante foi assinado por 189 governos.

## **OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM)**

No ano 2000, um importante passo para o reconhecimento do direito das mulheres, como parte de uma agenda mais ampla de direitos e responsabilidades dos governos, foi dado quando a Declaração do Milênio foi assinada. A declaração pavimentou o caminho para os objetivos do milênio, que cinco anos mais tarde firmaria um compromisso global com a redução

---

9 Declaração sobre a Eliminação da Violência contra Mulheres. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>

da pobreza e da fome, além da promoção do acesso à saúde, educação, água e saneamento básico<sup>10</sup>. Entre os pilares da declaração, e mais tarde dos objetivos do milênio, estava a igualdade de gênero, reconhecendo assim que para alcançar o desenvolvimento os países deveriam também se transformar em sociedades mais iguais.

Seis dos oito objetivos mencionaram mulheres e meninas como metas prioritárias. Além disso, o objetivo do milênio 3 tratava especificamente da promoção da igualdade de gênero e do empoderamento de mulheres. No entanto, tinha somente uma meta, a eliminação da disparidade de gênero no que diz respeito ao acesso à educação primária, secundária e ensino superior até 2015<sup>11</sup>.

O objetivo 3 e a inclusão de mulheres e meninas como público prioritário foram um importante instrumento de pressão para que a igualdade de gênero fosse levada a sério pelos governos nacionais. No entanto, grupos e movimentos associados aos direitos das mulheres argumentam que muitas das questões deixadas de fora deste objetivo eram essenciais para realmente alcançar a igualdade de gênero. Algumas destas questões incluem a eliminação da violência contra mulheres, o reconhecimento de trabalho de cuidado não remunerado, o acesso limitado de mulheres a recursos como a terra, a proteção dos direitos sexuais e reprodutivos, o fim de práticas tradicionais danosas como a mutilação genital e o casamento na infância, e, por fim, o papel central que desempenham mulheres para a resolução de conflitos.

Além disso, o objetivo tampouco conseguiu endereçar leis discriminatórias e constituições que endossam a visão de que homens são superiores a mulheres e não reconhecem os direitos da população LGBTI. De fato, argumenta-se que a Conferência de Beijing, ocorrida dez anos antes da firma dos compromissos com os ODM, avançou uma agenda mais ampla e integral. Um desafio associado foi a ênfase recebida pelos ODM, que passaram a ser

---

10 THE GUARDIAN. What is the millenium development goal on gender equality all about? Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/mar/26/millennium-development-goal-three-gender-equality-explainer>. Acesso 1/04/2018.

11 Para um resumo sobre estas discussões ver: THE GUARDIAN. Have the Millenium Development Goals epowered women? Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/mar/26/millennium-development-goals-empowered-women-mdgs-gender-parity>

prioridade dos governos, enquanto os compromissos firmados em Beijing perderam a importância, ou foram deixados de lado.

Apesar disso, deve-se reconhecer seus avanços. Os ODM 2 e 5, sobre educação e saúde maternal, tinham metas dedicadas à igualdade de gênero e uma das metas do ODM 1 fazia referência ao papel de mulheres no mercado de trabalho. Infelizmente, no entanto, várias das metas relacionadas à igualdade de gênero não foram alcançadas. A meta para alcançar a paridade no acesso à educação, por exemplo, apresentou resultados positivos no que diz respeito à educação primária (dois terços dos países a alcançaram), porém permanecem os desafios da educação secundária e terciária. Além disso, apesar do aumento da participação de mulheres no mercado de trabalho remunerado, ou como representantes em parlamentos nacionais, os números continuam bastante inferiores aos dos homens e não contribuíram para transformar as relações desiguais de gênero<sup>12</sup>.

Cinco de cada 9 regiões em desenvolvimento atingiram a paridade no acesso à educação primária: o Cáucaso e a América Central, Leste Asiático, América Latina e o Caribe, Sudeste Asiático e Sul da Ásia. Os maiores avanços foram observados no Sudeste Asiático. Se na década de noventa, 74 meninas para cada 100 meninos estava na escola, em 2015, este número subiu para 103<sup>13</sup>. Porém, a maioria dos países que não atingiram esta meta estava na África Subsaariana.

A paridade de gênero no acesso à educação secundária e terciária foi atingida por 36% dos países em desenvolvimento com dados disponíveis. As maiores disparidades encontram-se no acesso ao ensino superior, somente 4% dos países e uma região atingiu a meta, a Ásia ocidental. Neste contexto, as maiores disparidades estão na África subsaariana e sudeste asiático.

Além disso, a participação de mulheres no trabalho remunerado aumentou em 35%, chegando a 41% em 2015<sup>14</sup>. Ao mesmo tempo, a proporção de mulheres em empregos vulneráveis declinou em 13%. Porém permanece

---

12 Ver o Relatório das Nações Unidas sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio para entender quais metas foram alcançadas. Disponível em: [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf)

13 Ibid.

14 Ibid.

uma brecha importante. Cerca de 50% das mulheres em idade de trabalhar estão no mercado de trabalho; já entre os homens, esta porcentagem sobe para 77%. Além disso, mulheres ganham 24% menos que os homens para desempenhar as mesmas funções. Esta diferença chega a ser de 30% na África Subsaariana e de 33% no sudeste asiático. Para piorar, a taxa de desemprego de mulheres com a mesma formação de homens é maior.

Com relação à representação política, a presença de mulheres nos parlamentos melhorou em cerca de 90% dos 174 países com dados disponíveis para os últimos 20 anos.<sup>15</sup> A proporção média de mulheres nestas instâncias praticamente dobrou, no entanto somente um em cada cinco membros dos parlamentos são mulheres. Vale ressaltar, no entanto, que em janeiro de 2015 havia quatro países cujos parlamentos eram ocupados por uma maioria de mulheres, com destaque para Ruanda em que a presença de mulheres chegou à impressionante cifra de 60%. Houve também maior diversificação no que diz respeito aos países com maior representação de mulheres. Se antes a maioria estava na Europa, em 2015, a maioria passou para a África e, junto com os europeus, países das Américas também se encontravam no ranking. A principal explicação para o sucesso foi a adoção de quotas mínimas para mulheres.

É importante destacar os avanços e desafios no âmbito da igualdade de gênero que outros objetivos proporcionaram. Por exemplo, no que diz respeito à erradicação da pobreza, um bilhão de pessoas ainda vivem em situação de pobreza extrema. Embora não se saiba ao certo a proporção de homens e mulheres nesta situação, estudos sugerem que mulheres têm maior probabilidade de viver em situação de pobreza em 41 de 75 países com dados disponíveis.<sup>16</sup> Observou-se também que mulheres divorciadas, viúvas e mães solteiras estariam em maior risco de pobreza.

No âmbito do objetivo 2, relacionado à educação, observou-se que embora as taxas de analfabetismo de forma geral tenham melhorado, há mais mulheres analfabetas que homens. A região em que menos mulheres podem ler e escrever no mundo é a África. Por fim, o objetivo 5, sobre mortalidade materna, apresentou diminuição das taxas em cerca de 45%. O Sudeste asiá-

---

15 Ibid.

16 Ibid.

tico apresentou a maior redução, com 64%, seguida da África com 49%. Além disso, mais mulheres tiveram acesso ao pré-natal e ao uso de contraceptivos.

### Quadro 1 – Objetivos e Metas do Milênio associados à igualdade de gênero

<p><b>ODM 1 - Erradicar a extrema pobreza e a fome.</b></p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população (homens e mulheres) que vive com menos de um dólar por dia.</li> <li>- Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população (homens e mulheres) que sofre com a fome.</li> </ul>
<p><b>ODM 2 - Atingir o ensino básico universal.</b></p> <p>Meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.</li> </ul>
<p><b>ODM 3 - Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres.</b></p> <p>Meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, até 2015.</li> </ul>
<p><b>ODM 4 - Reduzir a mortalidade infantil.</b></p> <p>Meta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças (ambos os sexos) menores de 5 anos.</li> </ul>
<p><b>ODM 5 - Melhorar a saúde materna.</b></p> <p>Meta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.</li> </ul>

## O Brasil

O Brasil alcançou as metas previstas para a diminuição da disparidade no acesso à educação e mulheres e meninas já são a maioria em todos os níveis de ensino<sup>17</sup>. A representação política de mulheres continua baixa

17 Ver os relatórios nacionais de acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, disponível em: <http://www.portalodm.com.br/publicacao/594/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-relatorio-nacional-de-acompanhamento>

na política brasileira e, apesar do aumento da participação de mulheres no trabalho remunerado, continua menor que dos homens, com 45,4%. Por fim, importantes reduções na mortalidade materna foram alcançadas, no entanto, esta foi uma meta dos ODM que o Brasil não alcançou.

## **OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)**

Em 2015, os países membros das Nações Unidas celebraram os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, negociados ao longo dos anos anteriores e com importante participação da sociedade civil. Há duas principais inovações nos ODS em relação à agenda anterior. Primeiro, trata-se de uma agenda universal. Diferentemente dos objetivos do milênio, que figurava como uma agenda exclusiva do mundo em desenvolvimento, os ODS devem ser cumpridos por todos os países do globo, inclusive os países desenvolvidos. Em segundo lugar, os ODS são uma agenda muito mais completa e integrada. Considera-se, portanto, questões como a violência, a insegurança, a falta de acesso a serviços essenciais e direitos e as diversas formas de desigualdade como questões centrais para o desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, o ODS 5 e suas metas e indicadores associados apresentam um importante avanço. Diferentemente de seu antecessor, este objetivo foca em alcançar – e não somente promover – a igualdade de gênero. Além disso, inclui objetivos, metas e indicadores que foram deixados de lado na década anterior, e que são fundamentais para reverter a persistente desigualdade de gênero. Há, por exemplo, metas sobre discriminação baseada no gênero, violência contra mulheres, práticas prejudiciais a saúde da mulher, a exemplo da mutilação genital e casamento na infância, bem como representação política e expansão do acesso a recursos econômicos. Os avanços em termos de temas devem ser celebrados, ainda que permaneçam alguns desafios, a exemplo da ausência de uma meta sobre os direitos sexuais da população LGBTI, por exemplo.

Como nos ODM, há outros objetivos que tratam, de alguma forma, do empoderamento de mulheres e da igualdade de gênero. O ODS 3, por exemplo propõe uma meta sobre serviços de saúde sexual e reprodutiva; o ODS 6 destaca as necessidades de mulheres e meninas para melhora do

saneamento básico; ODS 8 demanda empregabilidade para homens e mulheres, entre outros. Destaca-se também que os indicadores definidos para monitorar o progresso em busca dos ODS devem também ser desagregados, por sexo, raça e, até mesmo de acordo com as sub-regiões e outras divisões administrativas dos diferentes países. Apesar da dificuldade em se definir indicadores para monitorar progresso para certos temas, ou mesmo para se coletar as informações necessárias. A necessidade de monitorar o progresso a partir de dados desagregados esteve no centro das discussões sobre os ODS e é fundamental para evidenciar as áreas em que mais esforços são necessários para por fim às diversas desigualdades.

**Quadro 2** – Objetivos e metas do desenvolvimento sustentável que mencionam mulheres, meninas e igualdade de gênero diretamente

<b>OBJETIVO 5. ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS</b>
<b>5.1</b> Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte
<b>5.2</b> Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos
<b>5.3</b> Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas
<b>5.4</b> Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais
<b>5.5</b> Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública
<b>5.6</b> Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão
<b>5.a</b> Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais
<b>5.b</b> Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres

<p><b>5.c</b> Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis</p>
<p><b>OBJETIVO 1. ACABAR COM A POBREZA EM TODAS AS SUAS FORMAS, EM TODOS OS LUGARES</b></p>
<p><b>1.2</b> Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais</p>
<p><b>1.4</b> Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças</p>
<p><b>1.b</b> Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza</p>
<p><b>OBJETIVO 3. ASSEGURAR UMA VIDA SAUDÁVEL E PROMOVER O BEM-ESTAR PARA TODAS E TODOS, EM TODAS AS IDADES</b></p>
<p><b>3.1</b> Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos</p>
<p><b>3.7</b> Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais</p>
<p><b>OBJETIVO 4. ASSEGURAR A EDUCAÇÃO INCLUSIVA E EQUITATIVA E DE QUALIDADE, E PROMOVER OPORTUNIDADES DE APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA PARA TODAS E TODOS</b></p>
<p><b>4.1</b> Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes</p>
<p><b>4.2</b> Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário</p>
<p><b>4.3</b> Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade</p>
<p><b>4.5</b> Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade</p>
<p><b>4.6</b> Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática</p>

<p><b>4.7</b> Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável</p>
<p><b>4.a</b> Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos</p>
<p><b>OBJETIVO 6. ASSEGURAR A DISPONIBILIDADE E GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA E SANEAMENTO PARA TODAS E TODOS</b></p>
<p><b>6.2</b> Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade</p>
<p><b>OBJETIVO 8. PROMOVER O CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTADO, INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL, EMPREGO PLENO E PRODUTIVO E TRABALHO DECENTE PARA TODAS E TODOS</b></p>
<p><b>8.5</b> Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor</p>
<p><b>8.8</b> Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários</p>
<p><b>OBJETIVO 10. REDUZIR A DESIGUALDADE DENTRO DOS PAÍSES E ENTRE ELES</b></p>
<p><b>10.2</b> Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra</p>
<p><b>OBJETIVO 11. TORNAR AS CIDADES E OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS</b></p>
<p><b>11.2</b> Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos</p>
<p><b>11.7</b> Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência</p>
<p><b>OBJETIVO 13. TOMAR MEDIDAS URGENTES PARA COMBATER A MUDANÇA CLIMÁTICA E SEUS IMPACTOS</b></p>
<p><b>13.b</b> Promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas</p>

**OBJETIVO 16. PROMOVER SOCIEDADES PACÍFICAS E INCLUSIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PROPORCIONAR O ACESSO À JUSTIÇA PARA TODOS E CONSTRUIR INSTITUIÇÕES EFICAZES, RESPONSÁVEIS E INCLUSIVAS EM TODOS OS NÍVEIS**

**16.1** Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares

**16.2** Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças

**16.3** Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos

De acordo com o Grupo de Organizações de Mulheres<sup>18</sup> que acompanharam as negociações dos ODS, a linguagem de algumas metas deveria ser mais enfática e assertiva, em especial, nos seguintes temas: (i) proteção dos direitos sexuais e reprodutivos; (ii) trabalho não remunerado realizado por mulheres; e (iii) reconhecimento do papel desempenhado por mulheres no âmbito da paz e da segurança internacional. Apesar disso, o ODS 5 e suas metas associadas retomam várias das proposições da plataforma de Beijing e representam considerável avanço se comparadas a agenda anterior dos objetivos do milênio. Para que os Estados cumpram com esta agenda serão necessários recursos, vontade política e marcos legais que ataquem normas sociais e atitudes discriminatórias baseadas em gênero que estão profundamente enraizadas na sociedade.

A violência contra mulheres relaciona-se à desigualdade de gênero. A forma como os países tratam suas mulheres está diretamente relacionado aos níveis de estabilidade e prosperidade de um país. Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável está efetivamente relacionado à promoção do empoderamento de mulheres e à igualdade de gênero. Neste contexto, o cenário atual evidencia profundos desafios.<sup>19</sup>

18 Para mais informações sobre o posicionamento deste grupo a respeito dos ODS, acesse o site: <http://www.womenmajorgroup.org/>.

19 Evelyne Coulombe; Renata a. Giannini; Maiara Folly. A igualdade de gênero é boa para a segurança e o desenvolvimento econômico. Então por que ela não é uma prioridade?. *Le Monde Diplomatique*, 7/09/2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/igualdade-de-genero-e-boa-para-a-seguranca-e-o-desenvolvimento-economico-entao-por-que-ela-nao-e-uma-prioridade/>

Mulheres constituem a minoria dos políticos eleitos e nomeados. Em 2016, somente 22,8% dos assentos dos parlamentos no mundo eram ocupados por mulheres e menos de 10% dos representantes eleitos eram mulheres<sup>20</sup>. Em outubro de 2017, somente 11 mulheres serviam como chefes do Estado e outras 12 como chefes de governo. Mulheres ainda recebem menos que homens – cerca de 23% e estima-se que levaremos ainda 170 anos para eliminar esta diferença<sup>21</sup>. Deve-se lembrar também que a média de tempo gasto por mulheres em trabalhos domésticos não remunerados é três vezes maior que dos homens. Apesar dos avanços no âmbito da educação, cerca de 130 milhões de meninas ainda estão fora da escola e têm menos probabilidade que seus colegas do sexo masculino de concluir a educação secundária.

Cerca de 35% de mulheres já sofreram violência física e/ou sexual.<sup>22</sup> A dinâmica de vitimização de mulheres é consideravelmente diferente daquelas dos homens. Mulheres são a minoria das vítimas de homicídio. No entanto, são assassinadas principalmente por seus parceiros – em mais de 50% dos casos. Além disso, são as principais vítimas de quase todos os outros tipos de violência<sup>23</sup>. Ainda que tenha havido declínio no número de casamentos na infância, em 2015, 1 em cada 4 jovem mulheres (entre 20 e 24 anos) se casaram antes dos 18 anos<sup>24</sup>. A mesma tendência de redução é observada para a prática de mutilação, porém 1 em cada 3 meninas entre 15 e 19 anos de países em que esta prática é comum, passaram pelo processo de mutilação genital.

---

20 Para dados sobre a participação política e liderança de mulheres no mundo, ver: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>

21 THE GUARDIAN. Gender pay gap could take 170 years to close, says the World Economic Forum. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2016/oct/25/gender-pay-gap-170-years-to-close-world-economic-forum-equality>

22 Para dados sobre violência contra mulheres, inclusive sexual, ver: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

23 Organização das Nações Unidas. Progress Towards The Sustainable Development Goals. Report of the Secretary General. 2017. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E)

24 Ibid.

## O Brasil e o ODS 5

O Brasil tem encontrado dificuldades nos últimos anos para avançar com as agendas relacionadas a direitos, como é o caso dos direitos de mulheres e meninas de que trata especificamente o ODS 5. Este cenário tem contribuído para que pautas conservadoras, bloqueando, por exemplo, a inclusão da igualdade de gênero e diversidade sexual nos currículos escolares avancem e tirem a prioridade da agenda 2030 como um todo dos planos de ação políticos.

A Instituição do Plano Nacional de Política para Mulheres, existente também nos níveis estadual e municipal, representa um importante avanço no que tange ao estabelecimento de estratégias integrais e intersetoriais de combate à violência baseada em gênero.<sup>25</sup> Apesar disso, o Brasil ocupa a quinta posição entre os países com o maior número de feminicídio no mundo e a cada 11 minutos uma mulher é estuprada no país. Meninas de 0 a 17 anos correspondem a 70% das vítimas de estupro. Além disso, o país ocupa o quarto lugar em números absolutos de mulheres casadas com até 15 anos.

O aborto no país é criminalizado e há somente três exceções para que seja realizado legalmente. Apesar disso, são poucas as clínicas e hospitais autorizados a realizar o aborto legal. Na prática, abortos ilegais acontecem com frequência e são uma das principais causas da morte materna – risco três vezes maior para mulheres negras. Ainda sobre a saúde sexual e reprodutora, cresceu em 150% a sífilis congênita.

Já com relação à realização dos trabalhos domésticos e de cuidado não remunerados, 90% é realizado por mulheres. No Brasil, as mulheres são também sub-representadas na política. Recentemente, o Brasil passou a ocupar a 155ª posição entre 189 países.<sup>26</sup> De fato, ainda que 52% dos eleitores sejam mulheres somente 10% da Câmara dos Deputados é de mulheres,

---

25 Para uma análise completa dos avanços e desafios do Brasil para implementar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ver: Grupo de trabalho da sociedade civil para a Agenda 2030. *Relatório Luz da agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: [http://actionaid.org.br/wp-content/files\\_mf/1499785232Relatorio\\_sintese\\_v2\\_23jun.pdf](http://actionaid.org.br/wp-content/files_mf/1499785232Relatorio_sintese_v2_23jun.pdf).

26 Ver: Mulheres na Política 2018. A representação do Brasil e as mais influentes. Disponível em: <http://www.portalparamulher.com/mulheres-na-politica-2018/>.

e 14,8% do Senado. Já entre as vereadoras, elas são 13,51%, e 11,3% de deputadas estaduais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da igualdade de gênero como tema de política internacional tem raízes na Carta de fundação das Nações Unidas e, essa organização, tem desempenhado papel central para os avanços das discussões sobre gênero e direitos das mulheres globalmente. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável avançaram significativamente nesse campo, ao dar centralidade à igualdade de gênero como elemento essencial para o alcance do desenvolvimento sustentável. A existência de um Objetivo especificamente dedicado à questão, o ODS 5, que congrega uma ampla quantidade de metas específicas, sinaliza a importância do tema. Ainda mais importante, como demonstrado ao longo do texto, a igualdade de gênero passou a ser lida como uma questão transversal, que incide sobre uma ampla quantidade de objetivos da Agenda 2030.

Assim, o ODS 5 congrega uma série de avanços logrados ao longo dos últimos 70 anos. A vinculação entre a igualdade de gênero e o desenvolvimento sustentável é um importante passo para garantir a verdadeira estabilidade e assegurar que mulheres e meninas tenham os mesmos direitos e oportunidades desfrutados por homens e mulheres. Dentre os avanços mais importantes, podemos destacar, por exemplo, a existência de metas sobre discriminação baseada no gênero; a luta contra a violência praticada contra mulheres; dispositivos para lidar com práticas prejudiciais à saúde da mulher, a exemplo da mutilação genital e casamento na infância; incentivo à maior representação política e expansão do acesso a recursos econômicos, dentre outras questões.

## REFERÊNCIAS

Carol Cohn. **Women and Wars** (Malden: Polity Press, 2013).

Charlotte Bunch. "Women and Gender," ed. Thomas Weiss and Sam Daws, **The Oxford Handbook on the United Nations** (Oxford: Oxford University Press, 2007).

Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, 1995. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao\\_beijing.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf).

Declaração sobre a Eliminação da Violência contra Mulheres. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>

Devaki Jain. **Women, development and the UN: a sixty-year quest for equality and justice**, United Nations intellectual history project (Bloomington: Indiana University Press, 2005).

Dyan E. Mazurana; Angela Raven-Roberts; Jane L. Parpart. **Gender, conflict, and peacekeeping, War and peace library** (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005).

Evelyne Coulombe; Renata A. Giannini; Maiara Folly. **A igualdade de gênero é boa para a segurança e o desenvolvimento econômico**. Então por que ela não é uma prioridade?. *Le Monde Diplomatique*, 7/09/2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-igualdade-de-genero-e-boa-para-a-seguranca-e-o-desenvolvimento-economico-entao-por-que-ela-nao-e-uma-prioridade/>

Grupo de trabalho da sociedade civil para a Agenda 2030. **Relatório Luz da agenda2030 do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: [http://actionaid.org.br/wp-content/files\\_mf/1499785232Relatorio\\_sintese\\_v2\\_23jun.pdf](http://actionaid.org.br/wp-content/files_mf/1499785232Relatorio_sintese_v2_23jun.pdf).

Jolly, Richard; Louis Emmerij; Thomas George Weiss. **Un Ideas That Changed the World**. United Nations Intellectual History Project. Bloomington: Indiana University Press, 2009.

Organização das Nações Unidas. **Reporto Millennium Development Goals**. Disponível em: [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

Organização das Nações Unidas. Progress Towards The Sustainable Development Goals. **Report of the Secretary General**. 2017. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E)

Renata A. Giannini. **Promoting Gender and Building Peace: evolving norms and international practices**, PhD Dissertation (Norfolk: Old Dominion University, 2013).

UNIVERSITY OF LONDON. **CISD Students: Latin American women got women into the UN Charter**. Disponível em: <https://www.soas.ac.uk/news/newsitem114585.html>. Acesso: 27 mar. 2018.



## **CAPÍTULO 6 – ODS 6 “ASSEGURAR A DISPONIBILIDADE E GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA E SANEAMENTO PARA TODAS E TODOS”**

*Thiago Gehre Galvão  
Guilherme Almeida Monteiro*

Thousands have lived without love,  
none without water  
(W.H AUDEN, 1957, p. 38.)

### **INTRODUÇÃO**

Em 2017, 785 milhões de pessoas ao redor do mundo não possuíam o mínimo acesso a água potável. Esse número é ainda mais assustador se olharmos para serviços de coleta e tratamento de esgoto (UN-ECOSOC, 2019). Para além disso, as mudanças climáticas colocam questionamentos sobre a resiliência e capacidade de adaptação de ecossistemas e serviços estabelecidos. De fato, a denominada “agenda da água” tornou-se particularmente importante no debate sobre o desenvolvimento sustentável por estar intimamente ligada a elementos sociais, econômicos e ambientais.

A resposta desenhada globalmente em torno da adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, com um objetivo (ODS 6) dedicado especialmente para a questão dos recursos hídricos, deu o tom da relevância da temática nas relações internacionais. O ODS 6 em suas metas referentes ao acesso à água e saneamento (metas 6.1 e 6.2) se conecta aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e avança em questões de qualidade de água (6.3), eficiência (6.4), gestão integrada e cooperação transfronteiriça (6.5), proteção de ecossistemas (6.6), ajuda e cooperação internacional (6.a) e participação social e de comunidades locais (6.b).

No Brasil, a discussão sobre água e saneamento se destaca pelos seguintes fatores. De um lado, o país é possuidor da maior porcentagem de água doce disponível do mundo, com certa de aproximadamente 12,7% (com vazão anual média de 270mil m<sup>3</sup>/s), com corpos hídricos, superficiais e subterrâneos que não encontram paralelo no mundo (PAGNOCCHESCHI, 2016). Por outro lado, os recursos não são distribuídos de maneira uniforme no território, sendo que os dados de acesso a água potável e saneamento, apesar do recente avanço, ainda não estão no patamar mundialmente aceitável, continuando como desafio político. Soma-se a isso, o fato de o país compartilhar Bacias Hidrográficas e aquíferos, com países vizinhos, de maneira fronteiriça ou transfronteiriça, com destaque para os rios Amazonas e Prata, além do Aquífero Guarani.

O argumento deste capítulo é de que a água é um recurso estratégico *ecossistemicamente determinado* na política global, o que a torna central na agenda de cooperação internacional, seja no plano técnico-operacional, com potencial para ampliação da coordenação, colaboração e construção de redes entre organizações internacionais, atores estatais e agentes não governamentais; seja no plano político-diplomático, com o fortalecimento de instituições e instrumentos de gestão nacionais compartilhados, bem como de governança global.

Para tanto, torna-se valiosa uma análise do tema desde a perspectiva das Relações Internacionais no sentido de criar entendimento sobre níveis de análise dos desafios e oportunidades comuns e específicos que conectam o global ao local; avaliar o funcionamento dos mecanismos e agentes envolvidos na complexa rede de governança da água; compreender o papel dos recursos hídricos na consecução da Agenda 2030, seja por meio das implicações multisetoriais do objetivo específico, seja pelas sinergias com outros objetivos; refletir sobre a governança global da água, com sua evolução histórica e recente materialização nos ODS e o papel das Relações Internacionais em contribuir com o debate teórico, conceitual e metodológico.

Para tanto, divide-se o texto em 3 partes principais. Na primeira se faz um enquadramento analítico do ODS 6, apresentando o objetivo em si, princípios, dimensões, metas, indicadores e as sinergias que se estabelecem com alguns outros objetivos globais. Além disso, discute-se brevemente os desafios e oportunidades no que tange a *localização* do ODS 6. A segunda parte

mergulha na compreensão sobre o tema pela ótica das Relações Internacionais, apontando os limites teóricos e as manifestações históricas atreladas à agenda. A terceira parte aborda os desafios e perspectivas do ODS 6 para as relações internacionais no século 21.

## ENQUADRAMENTO ANALÍTICO DO ODS 6

### Princípios do ODS 6

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 tem como enunciado: “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”. Apesar de conter aspectos ligados ao abastecimento humano e ao saneamento ambiental, as metas dentro do objetivo não se limitam a esses fatores, e abarcam uma gama expressiva de fatores ligados a discussão sobre recursos hídricos. Assim, a água é ponto central para o desenvolvimento sustentável em 4 domínios principais: ambiental, sociocultural, econômico e de segurança.

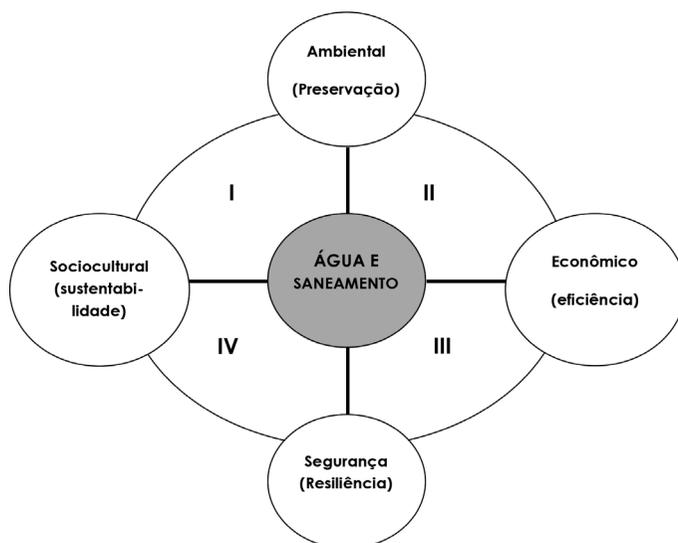
Nos princípios de ordem ambiental, se inserem os debates que tem como elemento principal a preservação da natureza e seus recursos. Já no de ordem econômica, na questão da água, os que envolvem principalmente debates acerca de investimentos financeiros, perdas e questões de eficiência. Por exemplo, algumas iniciativas ao redor do mundo têm se dedicado à estimar os custos relacionados a universalização do acesso a água e ao saneamento, bem como de se atingir todo o ODS6. É o caso de HUTTON e VARUGHESE (2016) que coordenaram um estudo do Banco Mundial para tanto. Além disso, os custos da inação dentro da agenda também são expressivos, seja em aspectos financeiros seja pelo número de pessoas que ainda morrer por causa de doenças relacionadas aos recursos hídricos. Para exemplificação, o Banco Mundial estima que 6.4% do PIB da Índia é perdido por causa de impactos econômicos e custos relacionados ao saneamento inadequado.<sup>1</sup>

Para o domínio sociocultural, inclui-se também aspectos culturais de ordem política e institucional, e que envolvem questões atreladas ao bem-estar

---

1 Para maiores informações ver: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2016/08/6.pdf>

das populações e comunidades, com a preocupação sobre a equidade e a garantia universal. Um fator novo é o princípio da segurança que se relacionada ao conceito de resiliência. Essa ordem de princípio visa evidenciar aspectos relacionados as ameaças percebidas bem como aumentar a capacidade de resposta de grupos e comunidades mais vulneráveis as questões relacionadas ao uso e manejo dos recursos hídricos. A resiliência da gestão da água e do saneamento está diretamente relacionada a sobrevivência frente a mudanças climáticas, alterações no uso do solo e da água e garantia de manutenção e funcionamento das soluções implementadas, seja por questões logísticas ou financeiras. Já no debate sobre segurança, o desenvolvimento mais recente do debate acolheu ideias como segurança ambiental, logo discussão sobre segurança internacional e água é muito visível nos debates entre corpos hídricos transfronteiriços.



**Figura 1** – Diagrama Água-Saneamento e Relações Internacionais

Conhecidos os princípios que contribuirão como ferramentas de análise, é importante agora debater sobre as metas e indicadores que compõem o corpo do ODS 6 da Agenda 2030.

## Metas do ODS 6

Especificamente, o ODS 6 está dividido em 8 metas, sendo que duas dessas (6.a e 6.b) são chamados “meios de implementação”<sup>2</sup> e correspondem a objetos essenciais de serem acompanhando com vistas a consecução do objetivo em si. Além disso, as metas são compostas por indicadores, que ajudam na materialização e no acompanhamento dos compromissos. O quadro X traz o enunciado das metas do ODS6.

As metas 6.1 e 6.2 que tratam da provisão e acesso a serviços de água potável e esgotamento sanitário trazem dentro delas o conceito de acesso a fontes geridas de forma seguras. O caráter da segurança aumenta a compreensão do mero acesso (chamado de acesso básico) e se baseia na ideia de que esses serviços devem ser acessíveis em premissas, disponíveis quando necessário e livre de contaminação. (ONU-ÁGUA, 2018)

Com relação aos princípios, a meta 6.1, de acesso à água potável, tem em seu elemento mais forte ao princípio de ordem social e cultural, ao lançar um olhar mais dedicado à condição das populações e comunidades, e ao perceber onde estão e quem são as pessoas que não possuem o acesso a água. Além disso, possui um importante componente econômico, dado os investimentos necessários para garantir a universalização, porém o aspecto da segurança das comunidades, atrelados ao acesso a uma fonte segura e confiável de água, possibilitou a categorização dessa meta dentro do quadrante IV.

A meta 6.2, que monitora acesso ao saneamento e a higiene, por sua vez, representa um cenário ainda mais crítico, ao trazer a discussão sobre defecação a céu aberto, e as ameaças a saúde que podem advir dessa prática, esse último ponto está dentro da discussão das sinergias e será abordado um pouco mais a frente. O esgotamento sanitário, como descrito na meta 6.2, se encaixa primordialmente no princípio de ordem social e cultural, e tem

---

2 O estudo do IPEA (2018) para a adequação das metas ao cenário nacional dividiu as metas em meta de implementação e meta finalística. As metas finalísticas são “aquelas cujo objeto relaciona-se diretamente (imediatamente) para o alcance do ODS específico” enquanto as Metas de Implementação: “referem-se a recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança (arranjo-institucional e ferramentas: legislação, planos, políticas públicas, programas, etc) necessários ao alcance dos ODS”. Para o caso do ODS 6 o estudo considera as metas 6.5, 6.a e 6.b como metas de implementação, e as demais como metas finalísticas.

forte relação com os princípios de ordem de segurança e resiliência, ambos pelas mesmas razões da meta 6.1, ficando logo no mesmo quadrante (IV)

O complemento dessas duas primeiras metas está na meta 6.3, que avalia o tratamento das águas residuais e a qualidade de água dos corpos hídricos, essas são exatamente as duas divisões da meta. Para essas questões o enquadro primordial é com a questão ambiental, principalmente quando falamos da contaminação de corpos hídricos por esgoto e na qualidade de água, tão necessária para a manutenção da vida e dos ecossistemas aquáticos. Porém, é nessa meta, juntamente com o esforço de acesso universal ao esgotamento sanitário da meta 6.2, que residem os maiores desafios de financiamento, colocando o princípio de ordem econômica com segundo de maior grandeza para a questão. Essa condição, melhor posiciona a meta no quadrante II.

A meta 6.4, que foca na eficiência do uso da água e na questão da escassez é talvez a que melhor se encaixa no princípio de ordem econômica. Ao monitorar o impacto do uso de água relativo ao acréscimo no PIB a meta ajuda na identificação do que é conceituado como natureza econômica da água, e reconhece o papel fundamental desse recurso em processos produtivos e de transformação. Atrelado a isso, está a discussão acerca da escassez de água, ou o nível de Stress Hídrico, que será melhor abordado na discussão sobre os indicadores, realçando também o caráter de segurança e resiliência de ecossistemas e corpos hídricos. Logo a meta poderia ser adicionada ao quadrante que relaciona princípios de ordem econômica com aqueles de ordem de segurança (III).

Como garantir a perpetuação de iniciativas na questão dos recursos hídricos? Como solucionar os conflitos de interesse que podem surgir devido aos múltiplos usos da água? Essas perguntas motivam a criação de uma meta focada em analisar e desenvolver a gestão dos recursos hídricos, mas especificamente a gestão integrada dos recursos hídricos (meta 6.5). O conceito de Gestão Integrada de Recursos Hídricos é um esforço dentro da comunidade internacional, e será descrito mais adiante do texto. Contudo essa meta busca avaliar sua aplicação dentro dos cenários nacionais e subnacionais e adiciona a questão de coordenação e cooperação transfronteiriça ativa. Logo, a meta consegue concentrar, prioritariamente, esforços de ordem Social e cultural, principalmente no quesito político, e de segurança e resiliência, ao

incentivar o relacionamento ativo, estruturado e coordenado entre países que compartilham corpos hídricos, superficiais e subterrâneos. Por esses motivos ela se posiciona melhor no quadrante IV.

A última das metas finalísticas considera a importância de se monitorar ecossistemas aquáticos, esse é considerado o ponto de maior intersecção com questões ambientais tradicionais. Essa meta, como mostrada por seu indicador que será abordado mais pra frente, busca avaliar questões quantitativas e qualitativas do ecossistema, e diversifica para incluir áreas úmidas, lagos, rios, montanhas, corpos subterrâneos, entre outros. Na análise dos princípios o de ordem ambiental prevalece, contudo, existe uma importância relação de alguns povos e comunidades com o ambiente em que estão inseridos, muitas vezes envolve questões históricas, culturais e até espirituais, o que permite enquadrar a meta 6.6 no quadrante I.

Passando para as metas que categorizam meios de implementação. A meta 6.a versa sobre a importância da cooperação internacional mais ampla, principalmente no que diz respeito ao financiamento e a chamada Ajuda para o Desenvolvimento (A2D). Um importante aspecto está, também, no realce dado para o desenvolvimento, aprimoramento e compartilhamento de tecnologias relacionadas à eficiência e aos sistemas de abastecimento e tratamento. Como tem como ponto central um instrumento financeiro, o princípio que melhor introduz essa meta é o de ordem econômica. Porém, essa meta é uma ferramenta para a melhoria da relação entre os países e para o desenvolvimento de ações coordenadas, o que pode contribuir significativamente para a segurança internacional. Logo o quadrante IV é a melhor posição para a meta.

Por fim, a meta 6.b versa sobre a participação de comunidades e das partes envolvidas. Dada a natureza de múltiplos usos da água, e o mote da Agenda 2030 de não deixar ninguém para trás, garantir uma efetiva participação, principalmente das esferas marginalizadas e excluídas é um ponto essencial para o desenvolvimento de uma gestão mais eficaz e eficiente. Com relação aos princípios essa é a meta que melhor caracteriza o de ordem social e cultural, sendo quase o objetivo norteador desse princípio. Logo, adequá-lo a um quadrante é um esforço desnecessário, uma vez que ele pode ser relacionado diretamente com um princípio específico.

**Quadro 2:** Lista de Indicadores por meta do ODS6

<b>Metas</b>	<b>Indicadores</b>
<b>6.1.</b> Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos	<b>6.1.1</b> Proporção da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura
<b>6.2.</b> Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade	<b>6.2.1</b> Proporção da população que utiliza serviços de Esgotamento sanitário geridos de forma segura, incluindo instalações para lavar as mãos com água e sabão
<b>6.3.</b> Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente	<b>6.3.1</b> Proporção de águas residuais tratadas de forma segura  <b>6.3.2</b> Proporção de Corpos Hídricos com boa qualidade de água
<b>6.4.</b> Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água	<b>6.4.1</b> Alterações na Eficiência do Uso da água (em USD/m <sup>3</sup> )  <b>6.4.2</b> Nível do Stress Hídrico: proporção entre a retirada de água doce e o total dos recursos de água doce disponíveis no país.
<b>6.5.</b> Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado	<b>6.5.1</b> Grau de implementação da gestão Integrada de Recursos hídricos.  <b>6.5.2</b> Proporção de Bacias Hidrográficas e Aquíferos Transfronteiriços abrangidos por um acordo operacional de cooperação em matéria de Recursos Hídricos

<p><b>6.6.</b> Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos</p>	<p><b>6.6.1</b> Alteração dos ecossistemas aquáticos ao longo do tempo</p>
<p><b>6.a.</b> Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso</p>	<p><b>6.a.1</b> Montante de ajuda oficial ao desenvolvimento na área de água e saneamento, inserida num plano governamental de despesa</p>
<p><b>6.b.</b> Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento</p>	<p><b>6.b.1</b> Proporção de unidades administrativas locais com políticas e procedimentos estabelecidos visando à participação local na gestão da água e Saneamento.</p>

Fonte: ANA, 2019

O exercício de análise das metas a partir dos princípios percebidos como norteadores do ODS6 é necessário, mas insuficiente, pois não compreende a totalidade das “relações intrametas” (sinergia), uma vez que por mais que determinada meta possa ser mais alinhada a um princípio, a característica transversal e dinâmica dos desafios e oportunidades envolvidos na gestão da água, possibilitam que os pontos possam ser analisados e compreendidos de diversas maneiras, e que as soluções devem ser construídas levando em conta essa dinâmica e fluidez.

## Indicadores do ODS 6

Conhecidas as metas, um ponto principal agora repousa sobre como materializar ferramentas que permitam o monitoramento e acompanhamento delas. É onde entram os indicadores do ODS 6, eles são mostrados no quadro X.

É importante ressaltar que a classificação dos indicadores em termos de clareza conceitual e estabelecimento de metodologia e padrões (Tier

I, II e III<sup>3</sup>) da divisão de Estatística das Nações Unidas (UN-STATS). Até o momento de escrita desse trabalho, o ODS6 tinha seis indicadores classificados como Tier I (6.4.2, 6.5.1, 6.5.2, 6.6.1, 6.a e 6.b) e cinco no grupo Tier II (6.1.1, 6.2.1, 6.3.1, 6.3.2 e 6.4.1). Apesar de uma melhora com relação a classificação original, com alguns indicadores saindo do Tier III para o II, a questão do monitoramento da implementação de todas as metas do ODS6 ainda é um grande desafio, como será mostrado em âmbito global e nacional abaixo. (UN-STATS, 2019)

Cada indicador carrega seu grau de complexidade e seus desafios. As agências de custódia das metas a nível internacional, se reuniram e organizaram o relatório síntese que apresenta cada meta e indicador, e os principais desafios, desenvolvimentos e oportunidades deles (ONU-ÁGUA, 2018).<sup>4</sup> Os indicadores das metas relacionadas as metas de acesso a água e saneamento, são monitorados de maneira sistêmica a mais tempo. O Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (JMP) da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da UNICEF trabalha desde a década de 1990 para manter uma base de dados a cerca dessas temáticas, em níveis nacional, regional e global (JMP, 2019). Logo, esses indicadores possuem uma base de dados mais longa, porém, eles ainda apresentam alguns desafios, principalmente com a expansão no escopo feito pelo ODS6, ao incluir questões de segurança das fontes.

Para a questão do acesso a água potável, o indicador 6.1.1, no cenário internacional tem como desafios, principalmente, o monitoramento da disponibilidade e qualidade da água, o espaço rural e o monitoramento dos preços cobrados na prestação de serviço como parte do processo de disponibilidade

---

3 Os indicadores são classificados de acordo com a clareza conceitual e o grau de estabelecimento de metodologias e padrões, onde para o Tier I: o Indicador é conceitualmente claro, tem padrões e metodologias estabelecidas e disponíveis internacionalmente, e os dados já são regularmente produzidos em pelo menos 50% dos países e da população em todas as regiões onde o indicador é relevante; para o Tier II: o indicador é conceitualmente claro, a metodologia e padrão internacionalmente estabelecidos são disponíveis, mas os dados não são regularmente produzidos pelos países; e o Tier III: onde não há padrões e metodologias internacionais estabelecidas e disponíveis, mas essas estão em processo, ou entrarão, de desenvolvimento e teste. (UNSTATS, 2019).

4 No Brasil, a Agência Nacional de Águas (ANA), organizou o relatório que aponta essas questões no cenário nacional (ANA, 2019).

para acesso universal. Para os dois indicadores que compõem a meta 6.2, o relatório-síntese global aponta como principais desafios o acompanhamento da segurança de soluções in situ para esgotamento sanitário, principalmente fossas sépticas e latrinas, além da dificuldade de se medir a qualidade dos dados obtidos para a questão de higienização das mãos com água e sabão (ONU-ÁGUA, 2018)

Na parte de qualidade de água, meta 6.3, o indicador 6.3.1 é formado por 2 componentes, o tratamento de águas residuais de origem doméstica e as de origem industrial. No relatório global, os desafios para esse indicador estão relacionados ao monitoramento do tratamento de efluentes industriais, bem como os dados que são baseados no design das tecnologias, e não em suas performances.

No tocante a qualidade da água dos corpos hídricos, indicador 6.3.2, o principal desafio global é o limitado montante de dados e informações disponíveis, especialmente para recortes temporais maiores. No cenário nacional, os principais desafios estão na questão do problema de se considerar um número final para a qualidade de águas de todo o país, principalmente dado a sua extensão territorial, volume hídrico e diferenças no uso e ocupação do território. Além disso, se insere no antro dos desafios a questão do monitoramento de águas e reservas subterrâneas

Dentro de uma das discussões mais inovadoras trazidas pelo ODS6 na questão da agenda hídrica internacional está o indicador de monitoramento da eficiência do uso da água, indicador 6.4.1. Para o acompanhamento internacional desse indicador, o principal desafio está na impossibilidade de determinar tendências no escopo temporal, algo essencial visto que o indicador busca “alterações, outro desafio está ligado ao monitoramento de atividades de uso intensivo, contra atividades de menor uso relativo dentro do mesmo escopo. Para alguns países, como o Brasil, os diferentes setores que compõem o PIB do país possuem métricas de eficiência no uso muito distintos. Um desafio nacional está em ampliar a eficiência do uso no setor agrícola, visto que esse é importante para a produção nacional e ao mesmo tempo um dos setores mais intensivos no uso de água.

Ainda dentro da meta que visa tratar de eficiência no uso da água, o indicador que trata de Stress hídrico, 6.4.2, tem o mesmo problema da questão de tendências temporais em âmbito global, além da questão da desagregação

que é importante para esclarecer sobre onde os impactos da falta de água são mais sentidos, visto que a média nacional pode acabar ignorando essas realidades. Como é o caso no Brasil, onde o nível de stress hídrico nacional é de 1,6%, baixo se comparado com a média global de 12,8%. Porém algumas regiões do país sofreram recentemente com longos períodos de estiagem, que contribuíram para o aumento do stress hídrico e até para crises hídricas.

Sobre a Gestão Integrada de Recursos Hídricos, o conceito foi consolidado através, principalmente, das discussões do GWP no começo dos anos 2000. Em sua publicação técnica de número 4, o GWP apresenta o conceito de GIRH como o processo que tem como princípios a eficiência econômica, a equidade e a sustentabilidade ambiental e que se estrutura em 3 pilares: os instrumentos de gestão, a ambiência propícia e o framework institucional. Além disso, se incorpora a essa noção a questão de coordenação entre os múltiplos usos da água no sentido de promover “*the coordinated development and management of water, land and related resources, in order to maximize the resultant economic and social welfare in an equitable manner without compromising the sustainability of vital ecosystems*” (GWP, 2000 p.22).

Para o acompanhamento dos ODS, foi adicionado o pilar da questão do financiamento para a gestão e elaborado com isso um questionário que seria preenchido pelos países e reportado a agência de custódia. Esse questionário buscou elaborar uma base para acompanhamento da evolução da gestão assim como trazer importantes temas como gênero, para a mesa da gestão da água. No nível global, o relatório apresenta como principais desafios: o acompanhamento temporal desse indicador, visto que é a primeira vez que ele é desenvolvido de forma sistêmica, o critério de subjetividade que pode emanar de um relatório de auto avaliação. Nesse último desafio reside a importância de se considerar aspectos participativos para o preenchimento do relatório. Além disso, os resultados do questionário permitiram levantar algumas áreas comuns de baixa performance, e necessidade de foco maior, destacando-se as questões de financiamento, gênero e gestão de aquíferos e águas subterrâneas. (ONU-ÁGUA, 2018)

Tratando de cooperação para recursos transfronteiriços, o indicador 6.5.2 procura monitorar os acordos efetivos e operacionais nesse espaço. No cenário internacional, esse indicador teve um considerável número de países com recursos transfronteiriços (47) que não reportaram seus resultados.

Além disso, o conceito de acordo operacional<sup>5</sup> é complexo de ser reportado e monitorado.

Na discussão sobre ecossistemas aquáticos, o indicador 6.6.1 busca acompanhar a alteração dos ecossistemas aquáticos, principalmente associado a extensão espacial, quantidade de água, qualidade de água (indicador 6.3.2) e “saúde” do ecossistema tudo isso compilado como um componente temporal de comparação (evolução). Mais uma vez, no âmbito global, o principal desafio está na disponibilidade e confiabilidade dos dados reportados. (ONU-ÁGUA, 2018)

O primeiro indicador das metas consideradas como meio de implementação (6.a e 6.b) busca monitorar o montante de ajuda oficial para a área de água. Por mais que a qualidade dos dados não seja um desafio principal, no âmbito global, para esse indicador, é difícil de se monitorar qual a porcentagem da ajuda ao desenvolvimento para a água que está prevista em orçamentos e contas nacionais. (ONU-ÁGUA, 2018)

Por fim, o indicador para monitoramento de políticas e procedimentos para a participação local (6.b.1) tem como principais desafios, globalmente, os aspectos qualitativos da participação. Não se trata, muitas vezes, do número de pessoas e instituições participando e sendo representadas nas esferas de decisão, mas de quais canais existem para que as vozes desses atores sejam ouvidas e tenham importância. (ONU-ÁGUA, 2018)

O grupo de indicadores do ODS 6 representa, por si só, um desafio homérico. Contudo, ainda se fazem presentes questões que demandam monitoramento conjunto e ou ações coordenadas, ou onde os pontos comuns são determinantes para a consecução da Agenda. É o caso das sinergias que veremos a seguir.

---

5 O critério da operacionalidade é baseado em 4 métricas, de acordo com a ONU, são elas: i) existência de um órgão comum, mecanismo ou comissão para cooperação transfronteiriça; ii) existência de comunicações formais regulares entre os países sob a forma das reuniões no âmbito político ou técnico, pelo menos uma vez no ano; iii) existência de plano conjunto de gestão das águas ou definição de objetivos em comum e; iv) existência de um compartilhamento regular de dados e informações, ao menos uma vez por ano. (ANA, 2019)

## Sinergias

Ao se falar em Água e Saneamento é preciso compreender quais as sinergias que se estabelecem entre o ODS 6 e os outros objetivos da Agenda 2030. Neste contexto sinergias significam ações associadas e transversais que estabelecem coesão e organicidade entre dois ou mais ODS e servem para se visualizar com maior precisão os desafios para cumprimento da Agenda 2030, bem como os nichos de cooperação entre diferentes atores do sistema.

A sinergias com a questão de água e saneamento estão presentes em Objetivos como os de erradicação da Pobreza (ODS1), principalmente no que diz respeito ao acesso a serviços básicos (meta 1.4) e no importante papel que um serviço de água e saneamento seguros tem na redução das vulnerabilidades (meta 1.5). Os serviços básicos, onde estão água e saneamento, também são um ponto de sinergia com o ODS 11 (cidades e assentamentos urbanos).

Com a questão da fome e agricultura sustentável (ODS2) a boa gestão da água tem um papel central, sendo particularmente importante as sinergias nesse objetivo. Dentro das metas, a meta 2.4 que versa sobre sistemas resilientes, cita abertamente questões de secas e inundações. Na questão da saúde, o saneamento seguro tem um papel fundamental, principalmente quando se fala em doenças de veiculação hídrica, e que ainda dizimam vidas, principalmente de mulheres e crianças. A menção explícita à essas doenças está na meta 3.3, porém, a meta 3.9 também cita doenças relacionadas a poluição da água.

No objetivo que versa sobre energia limpa e acessível (ODS7) a discussão sobre a energia hidrelétrica, um usuário considerável da água e que possui um papel importante para as decisões de gestão e garantia de múltiplos usos, aparece como sinergia. A meta 7.2 visa aumentar a participação de energias de matriz renovável e a modalidade hidrelétrica tem um papel importante nesse quesito.

A discussão sobre o crescimento econômico presente no ODS8 e sobre produção e consumos conscientes no ODS12, alertam para a eficiência no uso de recursos. A meta 8.4 é um ponto de sinergia com o ODS6 por tratar do papel da água em processos produtivos e o impacto das águas residuais desse processo (meta 6.3 e o esgoto de origem industrial). Essa questão também

está presente no ODS9 (Infraestrutura Resiliente e industrialização) e no ODS 11 (cidades e assentamentos urbanos).

Dentro do objetivo sobre mudanças climáticas (ODS 13) a água tem um papel fundamental para as questões de adaptação aos efeitos. Logo o ponto de sinergia entre os objetivos está justamente na meta de adaptação aos riscos relacionados ao clima. Além disso, as águas continentais tem um papel muito importante na conservação dos oceanos, logo uma maior qualidade da água de rios é um ponto sinérgico entre o ODS6 e a primeira meta do ODS14. O ODS6 possui uma meta que trata especificamente de ecossistemas relacionados a água, esse, especificamente, já seria um ponto de sinergia com o ODS15 (Ecossistemas Terrestres). Contudo, a meta 15.1 traz uma menção explícita e reforça o comprometimento com a gestão e uso sustentável dos ecossistemas relacionados à água doce<sup>6</sup>.

O esforço de identificar sinergias com o ODS6 mostra quão central é a discussão sobre água para o desenvolvimento sustentável e a consecução da Agenda 2030 mais amplamente. Além disso, ele reforça as características transversal e dinâmica da água. Com isso, o debate agora passa para como coordenar os diferentes níveis de atuação envolvidos na tratativa. Em especial, como garantir que atores subnacionais sejam partícipes e atores na Agenda 2030. Esse desafio é o centro do debate sobre localização ou territorialização, que será pauta da próxima parte.

## Localização

A escala de aplicação da política internacional, bem como a natureza geográfica e capacidade de mobilização e ação dos atores envolvidos são caráteres fundamentais para o seu sucesso. Uma dificuldade constante é como traduzir o acordado na escala internacional em movimentos duradouros e impactantes na vida das pessoas, dada a distância existente entre as escalas.

No que diz respeito as recentes agendas de desenvolvimento, a discussão sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

---

6 É importante lembrar que os ecossistemas marinhos e oceânicos estão tratados dentro do ODS 14.,

(ODM)<sup>7</sup> já trazia preocupações sobre como engajar governos locais e regionais. O editorial da revista *Environment & Urbanization* de abril de 2005 (Hasan, Patel e Satterthwaite, 2005) mostra como que o foco, mais exclusivo, na superação da pobreza era traduzido para atuação na escala urbana em questões de combate a assentamentos irregulares e insalubres, uso da terra e previsão de serviços como água, esgotamento sanitário e saúde.

Passado o momento dos ODM, no processo de discussão que levou a concepção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030, Gallo e Seiti (2014) apontavam para o território como uma determinante essencial para efetividade da nova agenda. Partindo de uma ideia de territorialidade como a “inscrição da *práxis* humana, expressão sobre determinado território, das práticas nele desenvolvidas, do poder sobre o espaço”, o processo de ressonância descrito pelos autores, é fundamental para entender a territorialização, ou localização<sup>8</sup>, de projetos de desenvolvimento:

O processo de construção dos ODS e suas respectivas metas, principalmente o ODS6 que é foco principal desse trabalho, procurou basear-se em consultas locais para identificação de áreas prioritárias. Isso mostra a primeira via “partir da territorialidade” e pavimentar o caminho para a posterior processo de territorialização.

Com os 17 objetivos definidos e aprovados pela Assembleia Geral, algumas organizações e iniciativas publicaram manuais e relatórios com a tentativa de possibilitar a realização de processos de territorialização, identificando principais caminhos, desafios, ferramentas de apoio e possíveis resultados.

Os processos que levam a localização estão muito ligados às realidades e contextos de cada localidade, não existindo, portanto, uma solução universal. Contudo, a análise feita pelo REGIONS4 de algumas experiências com

---

7 Oito Objetivos adotados no começo do terceiro milênio, com foco principal nos países em desenvolvimento e na superação da pobreza, para mais informações checar <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>

8 Para efeitos desse trabalho as palavras localização e territorialização, são sinônimos usados para descrever os processos de tradução e adequação da Agenda 2030 e dos ODS a realidades subnacionais, sejam essas locais/municipais ou regionais/estaduais.

governos locais, incluindo do Brasil, sintetizou três desafios principais para a territorialização. O primeiro, diz respeito a priorização, como colocar em evidência a agenda dos ODS em detrimento de outras agendas. O segundo, com a necessidade de suporte e apoio, principalmente no que diz respeito a treinamentos e capacitação de pessoal. O último, e não menos importante, diz respeito a falta de recursos financeiros. (REGIONS4, 2018)

Para o debate do ODS6, a localização é uma estratégia fundamentalmente importante, especificamente tomando em consideração que os sistemas de abastecimento e esgotamento sanitários (metas essenciais do ODS6) são tem seus problemas e desafios dentro de cidades e assentamentos urbano, ou seja, no nível subnacional. No caso do Brasil, os municípios são legalmente detentores do dever de prover serviços básicos.

## ÁGUA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A água, recurso fundamental à existência da vida e que permeia todas as formas de ação e interação humana, possuindo grande importância para a sociedade em seu desenvolvimento econômico, teve sua discussão na seara internacional conturbada. Se no princípio a questão primordial da água era sua relação com a navegação e o comércio, atualmente as questões climáticas e de desenvolvimento trouxeram à tona questões mais ligadas a acesso a água de qualidade, segurança hídrica, Nexus, approach de gênero, entre outras (Caubet, 2006).

Um debate importante, foi sobre a questão dos conflitos e guerras relacionadas a água. As chamadas Water Wars, permearam estudos de especialistas em segurança internacional. Contudo, esforços de pesquisa como o de Wolf (1997) foram essenciais para consolidar como que historicamente os países tinham como tendência a cooperação em termos de água, e não o conflito. Porém, o cenário das mudanças climáticas, e o aumento das incertezas, podem gerar desentendimentos entre países que compartilham recursos hídricos.

Seguido disso, e mais recentemente, o debate sobre a governança ambiental impactou profundamente a discussão teórica acerca da água. A discussão que versa sobre a governança da água, e que teve seus principais

expoentes conceituais e de aplicação no começo do século XXI<sup>9</sup> ainda hoje é um marco da tratativa de recursos hídricos na política internacional.

Como mencionado anteriormente, o primeiro assunto a relacionar água na política internacional foi a questão das navegações. A Convenção e Estatuto sobre o Regime das Vias Navegáveis de Interesse Internacional assinado em Barcelona em 1921, ainda sobre o escopo da Liga das Nações é um bom exemplo disso. Com relação a usos diferentes da navegação, a energia e a construção de barragens foi o assunto que primeiro apontou em acordos internacionais. A Convenção Relativa ao Desenvolvimento de Energia Hidráulica que Afeta Mais de Um Estado de 1923, alertava, nas palavras de Newton (2014) para a necessidade de se considerar os interesses de países afetados pelos projetos.

Já dentro dos auspícios das Nações Unidas, a década Internacional da Hidrologia, de 1965 até 1974, marcou o início, ou a primeira tentativa de “man’s first concerted attempt to take stock of his diminishing available resources of fresh water and to coordinate worldwide research on ways of making better use of them” (NACE, 1969 apud Newton, 2014).

Seguido a esse exercício, começaram a se estruturar convenções e exercícios mais consolidados dentro do sistema internacional. Como a Conferência da Nações Unidas para Água de Mar del Plata e o Plano de Ação de Mar del Plata (1997), a Década Internacional do Abastecimento de Água potável e Saneamento (International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, 1981-1990) e a Conferência e os Princípios de Dublin (1992)<sup>10</sup>; até a chegada da Rio-92 e o estabelecimento da Agenda 21, e posteriormente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Por mais que a água não fosse um dos focos da Rio-92, na Agenda 21 o tema está bastante presente. O capítulo 18, da Agenda 21 Global, intitulado “Protection of the Quality and Supply of Freshwater Resources: Application

---

9 Allan Hall and Peter Rogers no GWP TEC 7, chamado “Effective water Governance” (GWP, 2003) e o World Water Development Report de 2006, que instituíram as bases e dimensões da chamada Governança da água. Para mais Informações checar Newton (2014)

10 Para uma descrição detalhada do processo e dos desenvolvimentos, checar Newton (2014)

of Integrated Approaches to the Development, Management and Use of Water Resources” (Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos), reforça os compromissos e desenvolvimentos que foram alcançados nas agendas anteriores. Ele é construído em cima de duas partes, com sete áreas programáticas.

A primeira parte, conta com as áreas sobre A) Desenvolvimento e Gestão Integrada de Recursos Hídricos; B) Avaliação de Recursos Hídricos; C) Proteção de Recursos Hídricos, Qualidade de Água e ecossistemas Aquáticos; D) Abastecimento de Água Potável e Saneamento. Já a segunda parte, foca nos usos da água, com áreas sobre E) Água e o Desenvolvimento urbano Sustentável; F) Água para a Produção Sustentável de Alimentos e o Desenvolvimento Rural; e G) os Impactos da Mudança Climática nos Recursos Hídricos. (AGENDA 21, 1995)

Percebe-se que já se tinha uma grande expansão da discussão sobre água sendo relacionada em compromissos globais. Contudo, Quando foram compactuados os ODM, em 2000, a questão dos recursos hídricos e do saneamento estava presente dentro do Objetivo 7 – Garantir a qualidade de vida e respeito ao meio ambiente – através da meta 7.C – Reduzir pela metade, até 2015, a porção da população sem acesso a água potável e saneamento básico. Essa visão é claramente mais ligada a prestação de serviços e é justificada no foco dos ODM nos países em desenvolvimento

Perto do final do prazo dos ODM a GWP (Global Water Partnership), uma organização internacional que estuda e trabalha pela segurança hídrica, gestão e governança da água, realizou uma consulta mundial para ver o posicionamento de parceiros a respeito de um objetivo específico para água. Nesse contexto, a consulta realizada no Brasil culminou na publicação de um relatório intitulado: “A Agenda de Desenvolvimento pós-2015: Perspectivas dos stakeholders brasileiros para um objetivo de água e suas implicações”, onde alguns dos principais pontos foram discutidos. Nesse ponto, já se considerava a expansão da abordagem para incluir, principalmente, metas de financiamento, políticas públicas e gestão. (GWP, 2014)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliando o ODS 6 pela ótica das RI é um esforço multidisciplinar de encontrar as diversas conexões entre o tema água e seus prolongamentos analíticos para diferentes campos do conhecimento. Todo o processo histórico de constituição da relevância da água para a política global – delineado neste artigo – culminou na construção do ODS6 como um referencial global complexo para basilar a busca pelo desenvolvimento em conexão com diferentes setores da atividade humana.

A expansão das metas relacionadas a água (principalmente com relação aos ODM), presente no ODS6, representou um importante incremento na complexidade. Essa complexidade serviu também para apontar lacunas de monitoramento e acompanhamento que foram reconhecidas nas escalas globais e locais.

O esforço de se coordenar e organizar ações com vistas a consecução do ODS6 apresenta um grande desafio para a governança e as Relações Internacionais. Ele requer que os que se dedicam a compreender questões globais, dentro e fora da academia de relações internacionais, se mostrem cada vez mais capazes de estruturar análises que façam a comunicação entre as diversas escalas, valendo de dados cada vez mais complexos e técnicos, sempre tentando enxergar as consequências e oportunidades no campo político para a matéria de análise. Além disso, o campo das sinergias dentro dos ODS, também é um importante impulsionar de ações coordenadas.

Em síntese, falar em água e saneamento nas Relações Internacionais é um exercício de pensar o global, vivendo o local: ou seja, avaliar e acompanhar avanços teóricos e normativos desenvolvidos no cerne da comunidade internacional, ao mesmo tempo em que criando pontes com as situações e vivências nas localidades e suas singularidades.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **ODS6 no Brasil: Visão da ANA sobre os Indicadores**. Brasília: ANA, 2019.

AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

AUDEN, W. H. “First Things First”. **The New Yorker**, p. 38, 9 de Março de 1957

CAUBET, Christian G. **A Água Doce nas Relações Internacionais**. Barueri: Editora Manole, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros: Gestão 2017-2020**. Brasília: CNM, 2017.

GALLO, Edumundo; SETTI, Andreia Faraoni Freitas. “Território, intersetorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. **Ciencia & Saúde Coletiva**, vol. 19, n. 11: 4383-4396. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2014.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP – GWP. **Technical Advisory Committee (TAC) Background paper nº4: Integrated Water Resources Management**. Estocolmo: GWP, 2000.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP – GWP. **Technical Advisory Committee (TAC) Background paper nº 7: Effective Water Governance**. Estocolmo: GWP, 2003.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP – GWP. **The post-2015 development Agenda: Brazil Stakeholder perspectives on a water goal and its implementation**. Estocolmo: GWP, 2014.

HASAN, Arif; PATEL, Sheela; SATTERTHWAITTE, David. “How to meet the Millennium Development Goals (MDGs) in Urban Areas”. **Environment & Urbanization**, vol 17, nº 1. Abril de 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Agenda 2030, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Metas Brasileiras**. Brasília: Ipea. 2018.

JOINT MONITORING PROGRAMEE – JMP. **Data**. Disponível em: <https://washdata.org/data>. Acesso em Outubro de 2019.

NEWTON, Joshua. **Water, Water Everywhere, nor any drop to Drink: an Exploration of the Lack of a Formal Global Water Governance Regime**. Tese

de Doutorado apresentado para a Faculdade da Fletcher School of Law and Diplomacy. Tufts University, 2014.

ONU-ÁGUA (UN-WATER). **Sustainable Development Goal 6: Synthesis Report 2018 on Water and Sanitation**. Genebra: UN-Water, 2018.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. “Governabilidade e Governança das Águas no Brasil”. Em MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Organizadora), **Governança Ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

REGIONS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT – REGIONS4. **Localizing the SDGs: Regional Governments Paving the Way**. Glasgow: Universidade de Strathclyde, 2018.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL – UN-ECOSOC. **Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals**, Report of the Secretary-General. E/2019/68, 2019 session. New York: ONU, 2019.

UN-STATS. **Tier Classification for Global SDG Indicators**: 22 May 2019. New York, ONU, 2019.

WOLF, Aaron T. “International Water Conflict Resolution: Lessons from Comparative Analysis”. **International Journal of Water Resources Development**, 13:3, 333-366, 1997.

## **CAPÍTULO 7 – ODS 7 “ASSEGARAR O ACESSO CONFIÁVEL, SUSTENTÁVEL, MODERNO E A PREÇO ACESSÍVEL À ENERGIA PARA TODAS E TODOS”**

*Iure Paiva*

### **INTRODUÇÃO**

Os governos, organizações internacionais e demais agentes nacionais e transnacionais confrontam-se cotidianamente com o imperativo de preservar e aperfeiçoar o fluxo de recursos energéticos para a manutenção da vida e do desenvolvimento humano, social e natural em diferentes partes do mundo. Diante desse desafio, percebe-se tanto um debate teórico como político em torno do setor energético, forjado em distintas conjunturas, envolvendo diversos atores, objetivos e interesses, e com vasta agenda de discussões e pluralidade de abordagens sobre a temática.

Nesse cenário, a energia teve reforçada sua condição de fator essencial no modo de vida da atual sociedade e no equilíbrio de ecossistemas naturais e humanos ao ter sido incluída entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), formatados e propalados a partir da Organização das Nações Unidas (ONU), com base na decisão de chefes de Estados e de Governo, tomada em setembro de 2015, representando os países membros. Além de ser incluída como um dos ODS particular, o termo “energia” é citado em outros trechos da declaração que os instituiu, denominada “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (cf. ONU, 2015).

É importante ressaltar que essa temática não figurava como um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), considerado predecessor dos ODS e estabelecidos quinze anos antes, e nem mesmo constava em qualquer trecho da “Declaração do Milênio das Nações Unidas”, que criou os ODM (cf. ONU, 2001). Esses fatos corroboram ainda mais a perspectiva de que as questões energéticas tiveram seu status elevado na ordem internacional

ao terem sido incluídas entre os ODS, em especial, no conjunto de assuntos dos quais se ocupam o sistema onusiano.

Conforme está disposto na declaração “Transformando Nosso Mundo...” a energia representa o “Objetivo 7”, o qual consiste em “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos”. As metas para esse objetivo são cinco, conforme quadro abaixo:

#### **Quadro – Metas do ODS 7**

**7.1** Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia.

**7.2** Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global.

**7.3** Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética.

**7.a** Até 2030, reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa.

**7.b** Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países menos desenvolvidos, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio.

A amplitude das metas previstas demonstra que os desafios para o setor energético são caracterizados pela diversidade de questões a serem confrontadas. Em outras palavras, pode-se observar uma abordagem multidimensional que requer a sinergia entre fatores econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos, exigindo atenção a vários aspectos considerados essenciais ao crescimento sustentado num contexto local, nacional, regional e global, pautados por uma lógica de cooperação nesses diversos níveis. Complementarmente, deve-se ressaltar a ênfase dada às ações nos países em desenvolvimento e, em especial, nos menos desenvolvidos, com a intenção de reforçar o compromisso em atender as necessidades dos que se encontram em situação de maior privação e vulnerabilidade.

Avançando na análise das metas estabelecidas, pode-se observar que o foco das ações recai, em síntese, sobre os seguintes aspectos: assegurar acesso amplo e adequado aos serviços de energia; aumentar a participação de fontes renováveis e limpas na matriz energética global; promover a eficiência para mitigar as externalidades negativas da cadeia de energia; incentivar a cooperação técnica e financeira para modernização e avanço das práticas no setor.

No campo da Ciência Política e das Relações Internacionais existem diferentes perspectivas analíticas sobre como abordar a questão energética seja em termos teóricos ou práticos. Nesse sentido, uma das possíveis formas de orientar e aprofundar a compreensão das metas estabelecidas para a energia nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU encontra-se nas reflexões presentes nos estudos sobre segurança, particularmente, o debate que se estabelece sobre segurança energética. É, precisamente, com base nesse referencial, que o presente texto expõe uma análise sobre o “Objetivo 7” dos ODS, referente à energia.

Com o objetivo de cumprir a referida análise, examina-se, em primeiro lugar, como o debate entre as correntes clássica e neoclássica sobre segurança (energética) auxiliam a entender a variedade de questões a serem tratadas e “quem” ou “o quê” deve ser protegido com as iniciativas previstas nos ODS quanto a “assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia”. Em seguida, são confrontadas a perspectiva neoclássica e os estudos críticos sobre segurança (energética), com o intuito de aprofundar o entendimento sobre a natureza política dos fenômenos e das iniciativas das quais se ocupa o “Objetivo 7” dos ODS, que trata do papel da energia no desenvolvimento sustentável no planeta.

A contribuição das análises a serem apresentadas nas próximas páginas não se restringe apenas à compreensão da temática no plano da política internacional, mas em outros diferentes níveis de análises (local, nacional, regional e global). Como se verá, é possível constatar que existe uma miríade de discussões tanto em termos teóricos como práticos sobre a temática a partir da Ciência Política e das Relações Internacionais, que pode contribuir para uma melhor compreensão do sentido e do alcance dos objetivos e metas estabelecidos para a energia nos ODS.

## 1. ACESSO À ENERGIA COMO PROBLEMA “MILITAR” E “DE SOBERANIA NACIONAL”?

A visão clássica de segurança, derivada dos Estudos Estratégicos Realistas, costuma identificar como objeto das análises e práticas sobre segurança (energética) as ameaças externas de natureza militar, que têm a capacidade de obstruir o acesso adequado à energia em países, causando instabilidade no plano doméstico, regional ou global. Nesses termos, a segurança energética seria uma questão relativa ao uso da força na preservação do fornecimento de energia, no próprio território de um país ou extra territorialmente situados, contra ameaças militares que podem afetar a ordem jurídico-política e social. As referidas ameaças poriam em risco, antes de tudo, a soberania e a integridade do Estado, e, conseqüentemente, outros fatores de natureza humana, social, econômica e ambiental presentes no país, sendo estes últimos tidos como secundários em relação aqueles dois primeiros (cf. KLARE, 2009; PETERS, 2004).

Em contrapartida, a perspectiva neoclássica setorial, baseada em teorias construtivistas, orienta a análise sobre segurança (energética) a considerar as relações construídas a partir do relacionamento entre os atores e refutar concepções predeterminadas, acreditando que assim pode-se melhor entender e atender as demandas que se apresentam em situações concretas. Diferentemente da visão clássica, que teria percepção restrita das questões concernentes à segurança (energética), a perspectiva neoclássica admite uma variedade de concepções, em razão da percepção sobre ampliação dos contextos, objetivos, interesses e atores envolvidos na garantia do fluxo contínuo e adequado de energia. Partindo desse pressuposto, a corrente neoclássica defende que (1) as ameaças ao suprimento de energia não são apenas militares, mas também derivadas de fatores políticos, econômicos, sociais, ambientais, dentre outros. Além disso, (2) avalia que a garantia de acesso à energia tem como foco a proteção de outros objetos referenciais além dos atributos essenciais do Estado (cf. CIUTĂ, 2010; LANGLOIS-BERTRAND, 2010).

Do mesmo modo como ocorre no debate sobre segurança energética ora descrito, nas relações internacionais “assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia” certamente

implica em considerar os entraves decorrentes de querelas interestatais, em que países ou grupos de países precisam empregar recursos militares para manter o suprimento imprescindível. No entanto, prosperam outras concepções, segundo as quais a garantia de acesso amplo e adequado aos serviços de energia confronta-se com um universo bem mais diversificado de ameaças do que aqueles de caráter militar. Não obstante a relevância destes últimos, os fatores que põem em risco o pleno funcionamento da cadeia energética são variados, indo desde reveses políticos ou sociais nos países fornecedores, à instabilidade econômico-financeira no mercado internacional de energia, bem como a ocorrência de desastres ambientais catastróficos que podem causar danos à infraestrutura energética.

O ponto de vista defendido pelos autores neoclássicos sobre segurança (energética) não modifica apenas a percepção sobre o elenco de ameaças a serem suplantadas por países, organizações internacionais e demais atores transnacionais, mas também o entendimento sobre aquilo que se deseja proteger ao se garantir o acesso irrestrito à energia, não sendo mais apenas a soberania dos Estados e governos. A garantia de acesso à energia é aprofundada, passando a incluir a salvaguarda da vida humana, a preservação do meio ambiente, a elevação de qualidade de vida no campo e na cidade, bem como o progresso econômico, o desenvolvimento tecnológico e a promoção da paz.

A pertinência dos elementos analíticos supracitados foi incorporada já há algum tempo pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 2004, p. 42), na medida em que definiu a segurança energética como “[...] a disponibilidade de energia em todos os momentos e em várias formas, em quantidades suficientes e a preços acessíveis, sem impactos inaceitáveis ou irreversíveis ao meio ambiente”. No Brasil a mesma perspectiva também parece ter sido absorvida, quando se verifica importante documento de planejamento da política nacional de energia:

Por segurança energética de um país compreender-se-á o adequado suprimento de energia necessário, a preços razoáveis e estáveis, para o seu desenvolvimento econômico sustentável. É importante ressaltar que o conceito de desenvolvimento sustentável, entende-se construído sobre outros três conceitos interdependentes e mutuamente sustentadores – desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental, incorrendo, portanto no compromisso entre-gerações (BRASIL, 2007).

Um importante relatório produzido pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (UNOCHA, 2010) advertiu que a situação de (in)segurança energética de hoje fortalece a pobreza, restringe a prestação de serviços sociais, limita as oportunidades para as mulheres e prejudica a sustentabilidade ambiental nos níveis local, nacional e global. O documento aponta ainda as possíveis consequências decorrentes da eliminação da pobreza energética – derivada da insegurança do fornecimento – para quase metade da população mundial: suprir necessidades elementares como cozinhar e aquecer; bombeamento para aproximar a água das residências; refrigeração para vacinas e alimentos básicos; iluminação em clínicas de saúde para prolongar as horas de funcionamento; equipamentos básicos nas escolas para melhorar as instalações educativas e atrair melhores professores, especialmente nas zonas rurais; aumento das horas de produtividade para geração de renda ou leitura; fogões modernos para evitar a exposição diária a vapores nocivos; empoderamento de gênero ao diminuir a carga de trabalho das mulheres na coleta de combustível/água; melhoria nos transportes e comunicações para aumentar o acesso ao mercado; e, força motriz para o aumento da produtividade agrícola.

Em razão da complexidade das questões pertinentes ao tema e da diversidade de fatores intervenientes socialmente construídos em contextos distintos, fica evidente a pertinência de tratar as questões referentes à energia no ODS de modo amplo e multidimensional, tal qual se apresenta na abordagem construtivista (neoclássica) sobre segurança energética ora descrita. Por outro lado, parece ser nítido que a concepção sobre energia nos ODS a partir de referências fixas, tal qual sugere a abordagem realista (clássica), não é capaz de oferecer explicações satisfatórias quando confrontada com a variedade de atores, objetivos e interesses, e a extensa agenda de problemas a serem confrontados e superados nas abordagens teóricas e práticas sobre a temática. Contudo, isto não significa que as questões de ordem militar e uso da força, ou a proteção da soberania e integridade estatal, são ou devem ser ignoradas no que se refere à compreensão dos objetivos e metas estabelecidos pelos ODS para o setor energético.

## 2. ACESSO À ENERGIA COMO POLÍTICA “DE EXCEÇÃO” E “DE MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS”?

Ao confrontar desta vez a perspectiva neoclássica com os estudos críticos sobre segurança (energética), o “embate” entre diferentes correntes teóricas sobre o assunto oferece mais uma forma de melhor compreender os objetivos e metas sobre a energia contidas nos ODS e sua abordagem nos planos nacional e internacional. A intenção principal nesse caso é de aprofundar o entendimento sobre a natureza política das situações e das iniciativas que envolvem a garantia do “acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia”, da qual se ocupa o “Objetivo 7” dos ODS, prevista na Agenda 2030 da ONU.

A *visão neoclássica* sugere que a segurança está intrinsecamente relacionada a ameaças existentes e circunstâncias críticas, as quais podem implicar na quebra da ordem vigente e no uso de medidas extremas (BUZAN et al., 1998, p. 23). Por outro lado, para os *teóricos críticos* as ações na área de segurança não devem ter o caráter de “política de exceção”, mas serem percebidas como mais uma dentre outras políticas públicas, caracterizadas por medidas comuns e contínuas, envolvendo situações ordinárias que desafiam governo e sociedade cotidianamente (MCSWEENEY, 1999, p. 96). Na primeira abordagem os estudos e iniciativas em segurança (energética) seriam enquadrados num “tipo especial de política ou acima da política” exigindo ações extraordinárias, enquanto na segunda seriam concebidos no plano da “política normal”, caracterizada por ações governamentais e não governamentais regulares.

A *visão neoclássica* aplicada ao contexto da segurança energética evidenciaria assim a importância de se precaver principalmente contra eventos extraordinários que podem causar a interrupção no fornecimento ou acesso à energia, em que se torna imperativo o emprego de medidas emergenciais, dado o caráter excepcional do evento (cf. CIUTÀ, 2010; PAIVA, 2015, p. 53-63). Esta perspectiva se coaduna com as medidas previstas pela Agência Internacional de Energia (AIE) para atenuar os danos econômicos associados à interrupção do fornecimento ou do acesso ao petróleo.

Em tais circunstâncias, a referida agência coordena uma ação coletiva entre os membros num ambiente de crise, visando substituir o provimento interrompido de petróleo com estoques obrigatórios mantidos pelos países da própria organização. Dessa forma, pretende-se auxiliar os mercados petrolíferos dos países membros a restabelecerem o equilíbrio entre a oferta e a demanda e o nível apropriado de preços. O ponto de partida para sua efetivação são instituições e normas que garantem a manutenção compulsória de um número mínimo de dias de estoques de petróleo e derivados nas empresas do setor, como importadores, refinadores, fornecedores de produtos ou atacadistas, a serem empregados em casos extremos<sup>1</sup>.

No mesmo sentido, pode-se afirmar que um dos focos da segurança energética no Brasil – na perspectiva neoclássica – estaria relacionado à prevenção e resposta à ocorrência de um conflito militar de amplas proporções no Atlântico Sul ou um fenômeno natural catastrófico nessa parte do oceano. Em especial, seria necessário agir quando tais eventos repercutissem diretamente contra as plataformas, oleodutos, gasodutos e demais infraestruturas críticas instaladas na principal região petrolífera brasileira em mar (como a do pré-sal). Nesse contexto, como observaria um autor da corrente neoclássica, vale ressaltar que a defesa desse espaço marítimo não significaria apenas a proteção da integridade territorial ou soberania do país, mas também atuar para o não encarecimento do seguro das cargas de petróleo e derivados transportados pelo oceano, a não elevação do frete de produtos energéticos que chegam ou seguem pelas vias marítimas, ou para que o preço do barril de petróleo importado não venha a disparar sua cotação.

O que se deseja enfatizar com esses casos é que: não obstante inexista a determinação de um tipo específico de ameaça a ser confrontada ou o objeto referencial a ser protegido, a visão neoclássica sobre segurança (energética) tende a ocupar-se com a confrontação de ameaças existenciais, envolvendo adversidades extremas e a adoção de medidas extraordinárias, que podem extrapolar os limites do universo comum da política e os instrumentos comumente adotados pelos governos nacionais para solucionar problemas

---

1 A Agência Internacional de Energia mantém uma página na internet para tratar especificamente de segurança energética. É de lá que as informações ora citadas foram retiradas. Vide em: <<https://www.iea.org/topics/energysecurity/>>.

corriqueiros. É sobre este aspecto que recaem as principais críticas sobre tal perspectiva teórica, particularmente, sobre seu pretenso caráter construtivista, dada a imposição de elementos que parecem enviesar ou categorizar as abordagens sobre segurança (energética).

Por outro lado, o enfoque crítico evidencia preocupações amplas e contínuas com questões que podem interferir no adequado suprimento e acesso à energia, refutando a concepção estrita de “política de exceção” e “medidas extraordinárias”. Nesses casos, a natureza das circunstâncias a serem confrontadas seria a mesma de tantas outras políticas públicas existentes e as ações seguiriam, sobretudo, a lógica do planejamento energético e desenvolvimento sustentável. Dessa forma, não se atêm apenas aos tempos de crise, mas também a outras demandas e objetivos de curto, médio e longo prazos, sendo consideradas pelos diversos atores envolvidos, no âmbito doméstico e externo dos países. As iniciativas seriam caracterizadas por ações e planos estratégicos voltados ao diagnóstico, expansão e integração energética, o que certamente implicaria executar políticas visando o desenvolvimento de energias alternativas, eficiência energética e sustentabilidade econômica, social, ambiental, tecnológica etc.

Essa perspectiva crítica sobre segurança energética parece caracterizar a natureza política dos fenômenos e das medidas previstas para o acesso amplo e adequado à energia prevista no ODS 7. A orientação nesses termos seria comprovada não apenas pela abrangência da meta referente à garantia de acesso amplo e adequado a serviços de energia, mas também pelos objetivos relacionados ao aumento da eficiência energética, à participação de fontes renováveis e limpas na matriz global e ao incentivo à cooperação técnica e financeira para a melhoria das práticas no setor energético, nos mais diversos níveis de análise.

A tendência nesse sentido pode ser constatada quando, visando efetivar as metas estabelecidas nos ODS para o setor de energia, o então Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, lançou a iniciativa denominada “Energia Sustentável Para Todos” (Sustainable Energy For All – SE4ALL). Esta consiste numa plataforma global com o objetivo de capacitar líderes para intermediar parcerias e desbloquear financiamentos para alcançar o acesso universal à energia sustentável. Com isso pretende-se realizar uma transição energética, a qual requer rápido aumento na produtividade da energia, novas instituições

para gerenciar os sistemas energéticos, abordagem integrada de energia com fontes centralizadas e descentralizadas, bem como a participação cada vez maior das energias renováveis na matriz global<sup>2</sup>.

Continuando no âmbito da ONU, a energia é enquadrada como elemento fundamental das ações dessa organização e de seus membros relativas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, sendo uma das oito áreas de ação prioritária nos esforços contra as alterações climáticas, conforme decisão de líderes globais de governos, negócios, finanças e da sociedade civil, na Cúpula do Clima, realizada em setembro de 2014, na sede das Nações Unidas. Vale destacar também que, por meio da Resolução 67/215, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou a década de 2014-2024 como a “Década da Energia Sustentável para Todos”. Em nenhum desses contextos em que a energia também é tratada na ONU parecem caracterizar a natureza política das situações e ações relativas à energia como o lugar exclusivo ou predominante da “política de exceção” ou de “medidas extraordinárias”.

A pertinência dessa caracterização é reiterada no âmbito das ações onusianas com base nas negociações e acordos decorrentes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – CQNUMC (1992), a qual prevê, por exemplo, que as Partes comuniquem voluntariamente boas práticas, abordagens e tecnologias replicáveis com significativo potencial de mitigação a partir do setor energético. De modo a cumprir compromissos para combater as alterações climáticas até o ano de 2020, a Convenção prevê ainda que as iniciativas dos países na área de energia devam focar, entre outras, em ações referentes à eficiência energética e fontes renováveis.

De modo semelhante, na esfera da cooperação bilateral internacional sobre a temática, o “Plano de Ação Conjunta” estabelecido entre o Brasil e a China (2015) destaca dentre as áreas prioritárias de colaboração no plano das mudanças climáticas ações em energias renováveis, bioenergia e biocombustíveis. Na Declaração Conjunta Brasil-Estados Unidos sobre Mudanças Climáticas (2015) ressaltou-se a necessidade de apoio financeiro continuado e robusto para ajudar a concretizar o potencial de mitigação dos países em desenvolvimento e ampliar suas ações de adaptação, incluindo a complexa cadeia de energia. Por fim, a Declaração Conjunta Brasil-Alemanha sobre

---

2 Sítio oficial da plataforma SE4ALL: <http://www.se4all.org/our-work>.

Mudança do Clima (2015) reconhece a importância de promover novas tecnologias e o intercâmbio de experiências políticas que possam apoiar a transição dos países rumo à produção e ao consumo de energia de baixo carbono e de forma resiliente à mudança do clima.

Não obstante a relevância de se cuidar das situações de crise e emergência, nas iniciativas multilaterais e bilaterais supracitados a questão energética não teve tratamento particular, sendo entendida e tratada como “política normal”, inserida no universo comum dos conflitos de interesses e nos processos de tomada de decisão político-institucionais em nível doméstico e internacional. Em outras palavras, parece prevalecer em tais casos e nas metas relativas à energia contidas no “Objetivo 7” dos ODS, a lógica de tratamento da questão conforme defende os estudos críticos sobre segurança (energética), em vez daquele referente à corrente neoclássica.

Diferentemente da seção anterior deste texto, a teoria neoclássica não prosperou como modelo mais apropriado em comparação a sua “adversária”. Isso talvez sirva para comprovar que o embate teórico realizado ao longo deste texto revela a importância de confrontar diferentes referências analíticas e tomar emprestado delas o que cada uma tem de melhor, ou obter delas aquilo que mais se adequa ao exame de situações específicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pôde observar, a energia é uma questão-chave quando considerado o papel relevante e estratégico que possui para a sociedade e a economia internacional, garantindo suprimento para a produção e consumo de bens e serviços essenciais, e oferecendo condições para o incremento da qualidade de vida e do bem-estar dos povos. Entretanto, não se pode deixar de observar as externalidades negativas que a produção e o consumo de energia geram ao planeta, podendo assim ser duplamente qualificada, dada o fato de possuir tanto aspectos positivos como negativos, pois se trata tanto de um recurso fundamental para progresso da humanidade como um vetor de degradação das condições de vida no planeta.

A energia não é apenas considerada do ponto de vista do crescimento econômico e desenvolvimento sustentável no mundo, mas também como uma variável relevante no contexto de regimes internacionais que tratam

de questões como a paz e segurança internacional, a promoção dos direitos humanos, a assistência humanitária e da cooperação e integração regional. É a partir desses e outros eixos temáticos que a ONU e seus membros promovem e coordenam ações no plano nacional e internacional, baseados na convergência de esforços ou da assistência direta ou indireta de diversos atores transnacionais envolvidos com a temática.

As reflexões de diferentes correntes teóricas sobre segurança (energética) ora expostas, ajudam a compreender algumas das principais questões concernentes ao “Objetivo 7” dos ODS. Em primeiro lugar, revelou outras temáticas igualmente importantes quando se observa as implicações da questão energética no âmbito das relações nacionais e internacionais, as quais não se resumem, como se pode perceber, a eventos militares, ao fornecimento de energia e à proteção de atributos essenciais de governos e Estados. Nem tão pouco se caracteriza como um tema fora ou acima da política, ou no universo restrito de eventos extremos, os quais exigem o emprego de medidas excepcionais e a consecução de objetivos e interesses limitados.

É nítida a interveniência de diversos atores, objetivos e interesses, e a amplitude da agenda de discussões e pluralidade de abordagens sobre a temática. Os desafios vão desde o combate à pobreza e às condições de vida degradantes (dimensão social), ao incremento da participação de novas tecnologias energéticas mais limpas e mais baratas (dimensão tecnológica e ambiental), oportunidades de negócios decorrentes do investimento em infraestrutura energética (dimensão econômica), até a aproximação entre países e regiões com base em mecanismos de cooperação e integração energética (dimensão política).

Em tais circunstâncias os objetivos ligados à energia nos ODS são concebidos a partir de uma visão mais otimista sobre a política internacional e a ordem energética internacional. A intenção parece ser assim de tomar a questão energética não apenas segundo a lógica dos conflitos e disputas por recursos, das formas extremas de oposicionismo entre os atores envolvidos e como um jogo de soma zero. A preferência aparenta ter sido por adotar uma abordagem baseada no planejamento energético e no princípio da precaução, fortalecendo o papel dos regimes internacionais e ações de cooperação a partir de acordos bilaterais e multilaterais. Contudo, não é ignorada a possibilidade de interesses unilaterais de países ou grupos de países prevalecerem sobre

mecanismos multilaterais de governança presentes na política internacional, nem tão pouco que a ordem energética mundial seja caracterizada como ambiente livre de tensões, desconfianças e instabilidades entre os diversos atores que nela se fazem presente.

Do ponto de vista analítico, vale destacar, por fim, que a confrontação das diferentes correntes teóricas sobre segurança (energética) ora expostas, traz à tona a possibilidade de alguns teóricos e agentes políticos imprimirem ao significado da energia nas relações nacionais e internacionais certa objetividade e especificidade, de modo a tentar universalizar e enviesar a compreensão e o tratamento da matéria. Diante disso, buscou-se evidenciar propostas teórico-analíticas que pretende discutir e avançar em relação às perspectivas dominantes, e com isso superar posições mais restritas e viesadas sobre a temática. Essa atitude, todavia, não significa ignorar as contribuições analíticas das perspectivas prevalentes, mas exaltar a pluralidade de visões teóricas sobre o papel da energia nos mais distintos níveis de análises.

## REFERÊNCIAS

BRASIL (Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética). **Matriz Energética Nacional 2030**. Brasília: MME, EPE, 2007.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

CIUTĂ, Felix. Security and the problem of context: a hermeneutical critique of securitization theory. **Review of International Studies**, n. 35, p. 301-326, 2009.

KLARE, Michael. **Rising powers, shrinking planet: The new geopolitics of energy**. New York: Metropolitan Books, 2009.

LANGLOIS-BERTRAND, Simon. **The Contemporary Concept of Energy Security**. Defence R&D Canada – Centre for Operational Research and Analysis, July 2010.

MCSWEENEY, Bill. **Security, Identity and Interests: A sociology of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). **Energy Security and Humanitarian Action: Key Emerging Trends and Challenges**. OCHA Occasional Policy Briefing Series, Brief No. 3, 2010. Disponível em: <<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20OPB%20Energy%2011Nov10%20fnl-2.pdf>>. Acesso em: maio/2017.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030**, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: abril/2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Milênio**. Lisboa: Centro de Informações das Nações Unidas em Lisboa, 2001. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/odm/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em: abril/2017.

PAIVA, Iure. **As dimensões militares, ambientais e econômicas da segurança energética**: análise a partir dos desafios e oportunidades do Brasil no contexto internacional. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2015.

PETERS, Susanne. Coercive western energy security strategies: ‘resource wars’ as a new threat to global security. **Geopolitics**, v. 9, n. 1, p. 187-212, Mar. 2004.

UNDP (United Nations Development Program). **World Energy Assessment: Overview 2004 Update**. UNDP, New York, 2004.

## **CAPÍTULO 8 – ODS 8 “PROMOVER O CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTADO, INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL, EMPREGO PLENO E PRODUTIVO E TRABALHO DECENTE PARA TODOS”**

*Katiuscia Moreno Galhera  
Matheus de Carvalho Hernandez*

### **1. INTRODUÇÃO**

Promoção de crescimento econômico de modo sustentado, sustentável, inclusivo e que estimule o pleno emprego produtivo e trabalho decente para todas as pessoas globalmente – esse é o objetivo de desenvolvimento sustentável de número 8 (ODS 8). Já de início, podemos perceber como tal objetivo busca congrega áreas diferentes e muito complexas, como economia, política, temas sociais e questões ambientais. Mais do que congrega, o ODS 8 traz em seu bojo uma prescrição que tenta conciliar agentes de todas essas áreas com interesses diversos e frequentemente conflitantes. Em tempos do avanço dos discursos e pressões por ajustes estruturais de austeridade, observados a partir de 2016 mundialmente, tal objetivo intenta incitar um compromisso normativo que associe crescimento econômico à geração de emprego e preservação ambiental.

É importante frisar o esforço em se conjugar o fomento ao emprego e a manutenção do Meio Ambiente desde o início, pois muitas das dificuldades na formulação desse objetivo e de suas metas e dos desafios para a sua implementação futura refletem estruturalmente os conflitos de interesses (nacionais, internacionais e transnacionais) trazidos para dentro da concepção dessa plataforma normativa. Por outro lado, também é interessante ressaltar essa característica do ODS 8, de incorporar contradições, pois é justamente nelas que reside seu potencial. No contexto global em que estamos assistindo

tendências de negação da política, um dispositivo prescritivo internacional que não se privou de colocar os agentes de variados e contraditórios interesses no campo do trabalho e da economia a debater e negociar, com o suporte da mais importante entidade multilateral (a Organização das Nações Unidas, ou ONU), é digno de ser alvo de diagnósticos e prognósticos, especialmente quando se apresenta como uma novidade em relação aos relativamente bem sucedidos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

O objetivo 8 é relevante, portanto, por ser uma novidade em relação aos ODM, os quais não tocaram de forma contundente no importante tema do emprego decente<sup>1</sup>. Ele é novidadeiro tanto em termos de políticas no âmbito da ONU, quanto em termos de pesquisas acadêmicas. Esta última lacuna é a que buscamos preencher parcialmente nesta pesquisa. Nesse sentido, procuramos responder por que o ODS 8 surgiu na agenda da ONU e quais os espaços de melhoria a serem observados para sua efetiva e eficaz implementação.

Após uma primeira breve apresentação do objetivo, explicitamos as principais mudanças em relação aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, demonstramos a (não) existência ou parca existência do tema trabalho no subcampo das Relações Internacionais, principais controvérsias analíticas sobre o tema e como este objetivo se apresenta na política internacional. A metodologia é indutivo-dedutiva, com alguns elementos de *process tracing*. Nossas fontes são primárias, através de acesso a documentos oficiais de organismos internacionais, entrevistas com funcionários relevantes para a

---

1 Por meio do argumento de Amdsen (2011), pode-se observar como a introdução do emprego decente nos ODS torna-os mais complexos e exigentes do que os ODM, que se concentraram na redução da pobreza e não na geração de emprego: “to slay the dragon of poverty, deliberate and determined investments in jobs above starvation wages must play a central role, whether for self-employment or paid-employment. The grass roots approach as advocated in the MDGs to solving poverty doesn’t go far enough, because it aims only at improving the supply side of the labor market, making job seekers more capable, and not the demand side, making new jobs available for them.... Employment generation is different from poverty alleviation because it has a concept behind it, ‘capital.’ This means that the labor market is influenced by, and influences, all flows through the savings-investment nexus, including accumulation, distribution and innovation. It is at the heart of political conflict.” (p. 62, apud Hoeven 2014).

implementação desse objetivo<sup>2</sup> e acesso a alguns indicadores. Também utilizamo-nos de vasta revisão bibliográfica, tanto para a revisão de literatura, quanto para o debate entre *experts* sobre o ODS em tela.

## 2. APRESENTAÇÃO DO TEMA

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8 procura “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos” (UNDP 2017). O desenvolvimento desse objetivo se deu com o significativo envolvimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) nas conferências que levaram à concretização da proposta – são as chamadas agências coordenadoras. Participaram, ainda, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (PNUD 2015). Houve, ainda, a articulação de uma bancada de Estados (incluindo Brasil e Argentina), juntamente com organizações internacionais ligadas ao trabalho, como a Confederação Sindical Internacional (CSI): Dada a correlação de forças, o conceito de trabalho decente foi conjugado com o de “empresa sustentável”, mais palatável ao patronato (informação verbal<sup>3</sup>).

Documentos relevantes para tal feito foram o Marco de Parceria das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2017-2021 (ONU 2017), *South-South Cooperation to Sustainable Development* (OIT 2014) e o *Code of practice on safety and health in the iron and steel industry* (OIT 2005). A participação da OIT e o próprio espírito da construção do objetivo 8 visam tanto

---

2 Agradecemos a disponibilidade do Coordenador dos Programas de Trabalho Decente e Empregos Verdes do escritório de projeto da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em São Paulo e do secretário executivo-adjunto do Movimento Nacional ODS Brasil.

3 Coordenador dos Programas de Trabalho Decente e Empregos Verdes do escritório de projeto da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em São Paulo, em 10 de maio de 2017. Entrevistador/a: Katuscia Moreno Galhera e Matheus de Carvalho Hernandez.

incidir na política pública quanto induzir a uma nova conduta empresarial (informação verbal<sup>4</sup>).

Alguns avanços do objetivo 8 incluem a associação entre *emprego decente*<sup>5</sup> e políticas de desenvolvimento e política industrial (ganho conceitual obtido por pressão/iniciativa da OIT e sindicatos), elevação da produtividade por meio de inovação tecnológica e não por meio do aumento da jornada de trabalho e geração de emprego para juventude (extrato sobre o qual o desemprego recai com mais força).

O ODS 8 prevê especificamente um conjunto de metas, conforme exposto no quadro abaixo:

- 
- 4 Secretário executivo-adjunto do Movimento Nacional ODS Brasil, em 7 de março de 2017. Entrevistador/a: Katiúscia Moreno Galhera e Matheus de Carvalho Hernandez.
  - 5 Segundo a Organização Internacional do Trabalho, “O Trabalho Decente é o ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos da OIT: o respeito aos direitos no trabalho (em especial aqueles definidos como fundamentais pela Declaração Relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho e seu seguimento adotada em 1998): (i) liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; (ii) eliminação de todas as formas de trabalho forçado; (iii) abolição efetiva do trabalho infantil; (iv) eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação), a promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social” (Organização Internacional do Trabalho 2017).

- 8.1** Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos
- 8.2** Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra
- 8.3** Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros
- 8.4** Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança
- 8.5** Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor
- 8.6** Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação
- 8.7** Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas
- 8.8** Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários
- 8.9** Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais
- 8.10** Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos
- 8.a** Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio [Aid for Trade] para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos desenvolvidos, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos
- 8.b** Até 2020, desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho (UNDP 2017).

## 2.1 Avanços, retrocessos

O surgimento do ODS 8 é, de fato, uma novidade em relação aos ODM, pois o tema “trabalho” ou, ainda, “desenvolvimento econômico ligado ao trabalho” não era um objetivo expressamente presente nos ODM. A questão do emprego ou do pleno e decente emprego estava ausente na formulação original dos ODM em 2000<sup>6</sup>. Apenas dois indicadores específicos sobre emprego, mencionados na *Millennium Declaration*, foram incluídos na formulação original dos ODM: parcela de mulheres em empregos pagos no ODM 3, sobre igualdade de gênero e valorização da mulher, e desemprego juvenil no ODM 8, relativo a um pacto global pelo desenvolvimento. Segundo Hoeven (2014), uma razão essencial para essa ausência é a ênfase sobre objetivos mensuráveis presente nos ODM<sup>7</sup>.

O pleno e produtivo emprego, depois de muita pressão de ONGs, sindicatos e da OIT (a qual inicialmente não se engajou muito no debate dos ODM por vê-los como uma plataforma minimalista muito mais centrada no combate à pobreza do que no emprego) adentrou no compromisso apenas em 2007, como uma meta específica. Apesar desse avanço relativo, tal entrada deixou de contemplar vários pontos importantes, sendo talvez a precarização crescente do trabalho desde do início dos anos 2000 um dos mais proeminentes (Martins e Takeuchi 2013).

O maior engajamento da OIT na questão do acompanhamento dos ODM, especialmente depois das quedas globais das taxas de emprego pós-crise de 2008, e da negociação dos ODS é certamente um fator importante para compreender porque a questão do emprego decente alcançou um status maior nos ODS. A OIT vem fazendo, desde o final da década passada, um chamado pela geração global de emprego decente a outras organizações internacionais, como FMI e Banco Mundial, e em fóruns intergovernamentais (como G-20),

---

6 Apesar de o tema do pleno emprego ter sido contemplado pelo compromisso 3 da Revisão da *World Summit for Social Development*, em 2000, ano no qual também foram finalizadas as negociações dos ODM, o tema não adentrou os ODM, segundo seus formuladores, em razão da dificuldade de mensurá-lo.

7 Outra razão, de cunho mais político, é que uma ênfase maior sobre o emprego envolveria mudanças políticas difíceis e conflituosas, um ponto evitado na formulação inicial dos ODM (Vandermoortele, 2011).

além de ter incluído esse ponto nas suas estratégias de interação nacional com os Estados.

Apesar do relativo sucesso dos ODM, vale salientar que a tradicional forma de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento tal como formulada nos ODM não foi tão efetiva em retirar as pessoas da pobreza como poderiam ter sido, segundo Hoeven (2014). Por isso, o objetivo de alcançar o pleno, produtivo e decente emprego permite construir um horizonte que vá além de meras preocupações com ajuda para o desenvolvimento e projetos de assistência técnica.

## 2.2 Apresentação do tema nas Relações Internacionais

### 2.2.1 Teoria

O “trabalho”, em associação com crescimento econômico<sup>8</sup>, como tema e objeto do campo teórico da Ciência Política possui uma produção consistente, notadamente sob a perspectiva (neo)institucionalista<sup>9</sup>.

Para a América Latina e especificamente sob a rubrica institucionalista destacam-se os estudos que examinam os modelos corporativistas (Collier e Collier 2002); o papel do Estado, do partido e do populismo em liderar reformas trabalhistas (Murillo 2001, *idem*); o constrangimento de reformas democráticas por contextos econômicos (Almeida 1990, Anner 2008); a inter-relação entre corporações multinacionais, burguesia interna e Estado

---

8 A literatura específica que considera trabalho como uma de suas variáveis mais importantes está mais relacionada aos estudos clássicos econômicos e suas correntes “neo” ou “pós”, como o liberalismo clássico (Smith 2003), marxismo (Marx 2010), keynesianismo (Keynes 2016), neoliberalismo (Hayek 1977), pós-keynesianos (Kaldor 1967), dependência (Cardoso e Faletto 2004), estágios de desenvolvimento de Rostow (Rostow 1990).

9 A literatura (neo)institucionalista parte dos debates do anos 1990 sobre as “varieties of capitalism”. Subjacente a essa ideia que inaugura as *Comparative Industrial Relations* como disciplina das escolas de Administração, em especial *Human Resources*, reside a necessidade e viabilidade de tais escolas oferecerem subsídio teórico e empírico para tomadores de decisão sob um contexto de aprofundamento da expansão de empresas multinacionais. Ver, por exemplo e dentre as publicações mais recentes da última década: Mahoney e Thelen (2010), Durand e Neil (2009) e Streeck e Thelen (2005). Para fins de explicação, incluem-se sob a perspectiva institucionalista suas vertentes “neo”: a escolha racional e os institucionalismos histórico, construtivista e sociológico.

(Evans 1979, Posner e Cook 2006, Dreyfuss 1981); o papel das ditaduras (Drake 1996, Agee 1975); a *dual transition* (Cook 2006)<sup>10</sup>.

Nas Relações Internacionais, a despeito de termos familiares do debate institucionalista, como escolha racional e construtivismo, neste campo originado da Ciência Política muito pouco se trata do tema “trabalho”. A exceção concentra-se principalmente na chamada Teoria Crítica. O principal expoente desta corrente, Robert Cox (1926-), foi diretor da *International Institute of Labor Studies* na Organização Internacional do Trabalho de 1965 a 1971. Sabe-se, ademais, que Cox teve influência de Antonio Gramsci (1891-1937) sobre sua produção acadêmica e, como tal, versou-se sobre o tema do trabalho em obras como *Americanismo e Fordismo* (Gramsci 1978). Cox trata de conceitos e categorias como hegemonia<sup>11</sup>, a consequente repetição do modo de produção dominante, união de classes sociais além-fronteiras, bloco histórico<sup>12</sup> e formação de classes.

Cox, assim como os neo-institucionalistas da grande área de Ciência Política, também trata de instituições. Para o autor, capacidades materiais, ideias e instituições são as três variáveis analíticas mais relevantes em RI. Essas três categorias históricas de forças potenciais interagem em uma estrutura. As capacidades materiais são, de acordo com Cox, potenciais produtivos (por exemplo, os recursos materiais) e destrutivos (por exemplo, a indústria de armamentos). Ideias são de dois tipos: significados intersubjetivos (aqui o autor se refere a noções históricas do realismo, em contraponto ao questionamento dessas origens pela Teoria Crítica) e imagens coletivas da ordem social (por exemplo, as diferentes visões sobre a natureza e a legitimidade

---

10 Na teoria da *dual transition*, democracia e liberalização econômica ocorrem concomitantemente e levam a dinâmicas políticas de reforma do trabalho.

11 “A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política e não pode ser apenas uma dessas estruturas: tem de ser todas as três ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais – regras que apoiam o modo de produção dominante” (Cox, 2007 [1993], p.118). Em adição, a noção de hegemonia é entendida “as a fit between power, ideas and institutions” (Cox 1996 [1981], 104).

12 Conjunto das relações de produção refletida em uma superestrutura complexa, contraditória e discordante, segundo Cox (2007), baseando-se em Gramsci.

das relações de poder prevalentes). A institucionalização, por fim, é uma forma de perpetuar ou estabilizar uma determinada ordem (capitalista). As instituições, portanto, *refletem as relações de poder prevalentes* e tendem a formar imagens coletivas de acordo com tais relações. Instituições têm, ainda, uma relação muito próxima com a hegemonia; para Cox, são uma expressão desta, embora não possam ser tomadas como hegemônicas em si. Capacidades materiais, ideias e instituições têm aplicabilidade limitada no tempo e no espaço e não possuem hierarquia entre si (Cox 1981).

Cox, assim como Gramsci, investe na diferenciação didática para fins explanatórios entre sociedade civil e Estado, dado que partes da sociedade civil estão incrustadas no Estado e dele se utilizam para a reprodução de poder (idem)<sup>13</sup>. Cox também trata da divisão internacional do trabalho e das diferentes características das classes trabalhadoras, como raça, nacionalidade e, conforme prevê em diversos momentos o ODS 8, juventude (Cox 1987).

Um aprofundamento maior em gênero é encontrado junto às feministas críticas. Diante do fato de que os postos de trabalho mais precarizados são ocupados predominantemente por mulheres, provavelmente não-brancas e oriundas de países periféricos, as feministas críticas trazem contribuições importantes para completar a análise acerca da atual configuração das forças sociais em âmbito mundial.

Cynthia Enloe é uma autora que, embora não se afirme como uma feminista crítica, possui diversos trabalhos que focam a mulher trabalhadora. Nos artigos de *Of Common Cloth*, livro organizado por Chapkins e Enloe (1983), são reportadas questões que afetam as mulheres no mercado de trabalho da costura, que é altamente globalizado: divisão sexual, étnica e internacional do trabalho; excesso de trabalho; jornadas duplas ou triplas (na fábrica, em casa e com os filhos); falta de representatividade dos sindicatos e do Estado, trabalhos precarizados, etc. Outro exemplo interessante é

---

13 Conceitos e categorias coxianos não são autoexplicativos para demonstrar sua relevância nas RI em relação aos estudos dos mundos do trabalho. Consta apontar, por este motivo e para fins de explanação deste capítulo, que bases materiais são uma das categorias mais relevantes nos estudos relacionados ao trabalho desde a diferenciação entre infraestrutura e superestrutura desenvolvida por Karl Marx e que as ideias (ou ideologias) são outra categoria relevante desde os escritos dos *Cadernos do Cárcere* de Gramsci, ambos temas caros para os estudos do trabalho.

apresentado no trabalho *In Service and Servitude*, de Christine Chin (1998). A autora demonstra como o trabalho doméstico estrangeiro (indonésio e filipino, mal pago e explorado) na Malásia nos anos 1970 foi fortemente empregado no processo de modernização da economia do país. Tal importação de mão-de-obra foi claramente incentivada pelo Estado, visando a aprovação da classe média, evidenciando as correlações de forças sociais que ocorre em seu interior (Tickner e Sjoberg 2013, 190).

Em síntese, as determinações apontadas nas análises de Cox e das feministas críticas indicam que as transformações nas estruturas produtiva e financeira redundaram, de maneira conjunta, em uma reestruturação no modo como o Estado e as organizações internacionais expressam e internalizam o conflito entre as diferentes forças sociais. Nesse quadro, os anos 1970 indicam uma reestruturação da ordem global no sentido de configurar-se uma nova hegemonia, baseada nos interesses da elite capitalista transnacional e que reforça as estruturas de desigualdade nos âmbitos nacional e mundial, simultaneamente, e, por conseguinte, se manifesta no mundo do trabalho. Tendo em vista, portanto, a presença insistente e reiterada de relações assimétricas, injustas, exploradoras, machistas e opressoras no mundo do trabalho, é compreensível que esse tema tenha aflorado na agenda dos ODS.

### 2.2.1 Política internacional

Os ODS podem ser lidos como um aperfeiçoamento de uma agenda da ONU que nasce a partir do relatório Buntland, de 1987. Os aspectos social e econômico foram incorporados ao aspecto ecológico, primeiro em uma agenda considerada demasiado ampla, depois aperfeiçoada nos Objetivos do Milênio e, finalmente, nos ODS. É, portanto, uma vitória em termos de agenda propositiva. Contudo, existem algumas controvérsias analíticas sobre o tema.

Uma crítica está ligada aos indicadores de metadados. No caso brasileiro, por exemplo, os indicadores são pré-definidos pela ONU Brasil, em parceria com o governo. Desta forma, indicadores tendem a ser relativamente alinhados com governos nacionais (informação verbal<sup>14</sup>). De acordo com Alves (2015),

---

14 Coordenador dos Programas de Trabalho Decente e Empregos Verdes do escritório de projeto da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em São Paulo, em 10 de

[...] alguns indicadores [são] repetidos dos ODMs, outros novos bem definidos, outros pessimamente definidos, indicadores simples, compostos, indicadores praticamente impossíveis de serem mensurados, etc., mas praticamente todos sem a definição exata de mensuração e fonte de dados (inexistência de metadados) (592).

Esta crítica é próxima à de Pogge e Sengupta (2016), para quem:

Para assegurar uma mensuração honesta e real do progresso, as definições e os métodos devem ser especificados com precisão e definidos antecipadamente, e o rastreamento deve ser confiado a um grupo internacional de especialistas independentes e confiáveis e não a agências intergovernamentais politicamente expostas (7).

Índices de pobreza, por exemplo, foram sendo redefinidos continuamente pelo Banco Mundial ao longo dos anos, levando a uma diminuição da pobreza internacional artificial através de dados oficiais. Há, portanto, sempre o risco latente de que “the most transformative goals and targets would be neglected in implementation through selectivity, simplification, and national adaptation” (Fukuda-Parr 2016, 50). No Brasil, por exemplo, há experiências anteriores de maquiagem de índices de inflação e a produção de indicadores independentes é, de certo modo, uma forma de prevenir essa manobra<sup>15</sup>.

Com efeito, não encontramos objetivamente a participação de sindicatos ou indicadores desenvolvidos por sindicatos para mensuração de dados (Frey e MacNaughton 2016)<sup>16</sup>. De acordo com Pogge e Sengupta (2016), “Os novos objetivos devem esclarecer especificamente quem arcará com os encargos da execução; eles devem especificar claramente as responsabilidades dos agentes competentes”, com o risco de repetir os erros dos ODM, nos quais

---

maio de 2017. Entrevistador/a: Kátiuscia Moreno Galhera e Matheus de Carvalho Hernandez.

- 15 O surgimento do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos, entidade que fornece dados às organizações sindicais no Brasil, é um exemplo dessa questão. Durante a ditadura, os índices de inflação foram maquiados pelo governo. Essa questão foi denunciada pelo Banco Mundial.
- 16 O ODS 8, conforme explicitado no início deste capítulo, possui doze metas. Dessas doze, as metas 2, 3, 8, 9 e B ainda não possuem nenhum indicador de acompanhamento e monitoramento.

ocorreu “alocação desigual de encargos e culpa” (idem, 4). A OIT lançou um comunicado, no Dia Internacional de Saúde e Segurança no Trabalho, sobre a importância de indicadores para o atingimento do ODS 8: “Os países que tiverem bons dados estarão em melhor posição para cumprir seu compromisso de implementar e relatar o plano de ação global para acabar com a pobreza, proteger o planeta e assegurar a prosperidade para todos sob a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável” (Organização Internacional do Trabalho 2017).

Outra crítica está ligada às metas, pois algumas são tão focadas que quase correspondem ao indicador em si a ser perseguido; em outros casos, elas são tão abertas (praticamente aspiracionais) que se torna complexo captar a população de interesse e, ainda, muitas vezes, apresentam diversas dimensões do problema em questão, tornando inviável medir com apenas um ou dois indicadores a situação específica alvo do monitoramento (Alves 2015). Para nós, é particularmente marcante a não existência de metas ligadas ao trabalho rural e à informalidade, questões que atingem especialmente a América Latina. Casos de trabalho análogo ao de escravo são mais recorrentes em fazendas<sup>17</sup> (ambientes rurais) e, ademais, a América Latina tem uma média histórica de por volta de metade da população trabalhando na informalidade.

Ainda sobre objetivos e metas, existem críticas relacionadas ao seu caráter não vinculante (Fukuda-Parr 2016), característico de um sistema de governança próprio das relações internacionais, sem ordenamento jurídico mandatório, coerção, coação, mecanismos de *enforcement* ou *compliance*. Tal crítica, absolutamente compreensível e cabível, desconsidera, no entanto, que possivelmente a ONU só conseguiu forjar um consenso global dessa envergadura na medida em que não se trata de um pacto mandatório e vinculante, mas de compromissos morais públicos e intersubjetivos.

Talvez a constatação mais perturbadora, contudo, seja a recorrência ao axioma do crescimento econômico como critério para o desenvolvimento sustentável. De acordo com nosso interlocutor, porém, o crescimento sustentável estaria presente nos ODS, mas de forma implícita, por, de certa

---

17 Ver, por exemplo, a última “Lista de Transparência sobre Trabalho Escravo Contemporâneo” no Brasil (Blog do Sakamoto 2017).

forma, condicionar o crescimento a outros elementos dos ODS. Por outro lado, devemos ressaltar, por exemplo, que houve, nas negociações dos ODS, um grupo de países, juntamente com a OMC e associações patronais, que adotaram posições refratárias a direitos trabalhistas e à distribuição de renda como condição de crescimento sustentado. O crescimento econômico como pauta teve, inclusive, resistência de países que não valorizam a distribuição de renda como critério de crescimento, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do patronato (informação verbal<sup>18</sup>). Portanto, do ponto de vista estritamente textual do ODS 8, é possível sim depreender da concepção aberta de crescimento econômico que ela abarcaria a necessidade de distribuição de renda. Entretanto, do ponto de vista da correlação de forças entre agentes políticos e econômicos favoráveis e contrários a essa necessidade, a ausência de menção direta à distribuição de renda como condicionante ao crescimento pode resultar em interpretações pouco favoráveis a esse ponto. Se o modelo explícito de crescimento é problemático, é possível interpretar a distribuição de renda como um de seus elementos. Contudo, a ausência de menção direta à necessidade de distribuição de renda dá abertura a interpretações.

No objetivo 8.1, lê-se “Sustentar o crescimento econômico per capita, de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, pelo menos um crescimento anual de 7% do PIB nos países menos desenvolvidos” (UNDP 2017). Alves (2015) toma como exemplo a África Subsaariana para demonstrar a pouca razoabilidade em projetar crescimento exponencial *per capita* no continente e manter, ao mesmo tempo, a agenda de sustentabilidade, algo impossível de acordo com economistas ecológicos (Georgescu-Roegen 1971, Daly 2005, Cechin e Veiga 2010, Resende 2010 *apud* Alves 2015; Le Blanc 2015). Frey e MacNaughton (2016) fazem coro à crítica “market-based framework”, argumentando que esse paradigma “não é consistente com as obrigações internacionais de direitos humanos” e, em sua ausência, “É improvável que cheguemos aos ODS até a data prevista para 2030” (10).

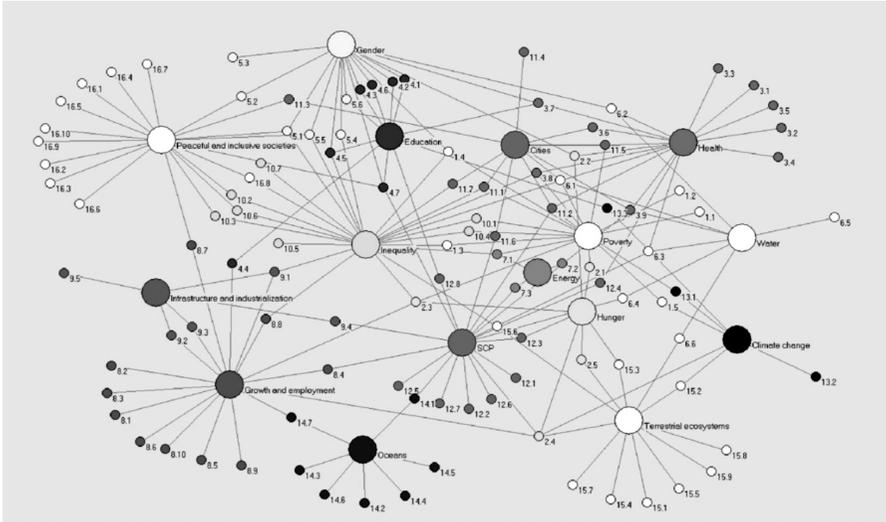
Subjacente a essa crítica está a interdependência entre distintos ODS e metas. Conforme pode ser verificado na figura 1 abaixo, objetivos e metas

---

18 Coordenador dos Programas de Trabalho Decente e Empregos Verdes do escritório de projeto da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em São Paulo, em 10 de maio de 2017. Entrevistador/a: Katiúscia Moreno Galhera e Matheus de Carvalho Hernandez.

não são “puros”, mas interligados em uma rede entrecruzada de temas e subtemas:

**Figura 1** – Interdependência entre objetivos e metas



Fonte: Le Blanc (2015).

Por um lado, a inter-relação ajuda a tomada de decisões em relação à intersetorialidade sinérgica e decisões quanto a *trade-offs*: “Tais ligações entre objetivos por meio das metas podem ... facilitar a incorporação real de dimensões que anteriormente sofriam por não ter forte ancoragem setorial em instituições de desenvolvimento” (Le Blanc 2015, 184). Por outro, a intersetorialidade faz com que temas contemplados em um objetivo específico (e metas dele derivadas) não sejam contemplados em outros. Por exemplo,

metas que mencionem diretamente a saúde estão ausentes em ODS de “natureza econômica”, como industrialização sustentável ou crescimento econômico e emprego decente. A proteção à saúde dos trabalhadores em ambientes potencialmente prejudiciais ou ações sobre poluição ambiental derivada dos processos produtivos, por exemplo, são ignorados nos ODS 8 e 9, expressando o divórcio entre questões econômicas e ambientais e saúde humana (Buss 2014, 2563).

Outra questão está ligada ao fato do ODS 8 abordar o tema da juventude. Mencionada com frequência nos ODS 8, a juventude tradicionalmente é relegada a segundo plano na agenda de atores sociais com poderes normativos, como sindicatos, por geralmente não ser seu escopo de representação. Com efeito, encontramos poucas informações sobre o tema da juventude na literatura relacionadas aos ODS (apesar de três metas do ODS 8 abordarem objetivamente o tema). De acordo com o coordenador dos Programas de Trabalho Decente e Empregos Verdes do escritório de projeto da OIT em São Paulo, a ênfase na juventude e trabalho ocorre justamente para suprimir essa carência em relação aos ODM (informação verbal<sup>19</sup>).

Conforme já assinalado acima, é impossível compreender a presença desse ODS específico e o teor de sua formulação sem deixar de mencionar o protagonismo da OIT nos debates. Diferentemente dos debates sobre os ODM, nos quais a organização teve um papel muito menos proeminente, nos debates sobre o ODS a OIT se dedicou institucionalmente a incluir demandas do mundo do trabalho - coerente com sua política de *mainstreaming* sobre o tema em relação a outras organizações internacionais - na plataforma normativa. Mais do que isso, a OIT passou a ser uma das principais plataformas a partir da qual as vozes sindicais puderam incidir no debate sobre os ODS e, com isso, confrontar narrativas neoliberais a respeito do receituário para a promoção do crescimento econômico, ainda que o próprio ODS 8 não conteste estruturalmente a lógica - discursiva e política - do crescimento econômico, conforme observamos acima.

Efetivamente inovador em relação aos ODM, o ODS 8 tem uma série de desafios a encarar. Além do tradicional e praticamente inescapável desafio de operar no terreno complexo e assimétrico da relação capital-trabalho e na conjuntura internacional de 2016 em diante (austeridade, populismo de direita, instabilidades democráticas e etc.), tal objetivo precisa dar conta de desaguar não apenas nas metas, mas em indicadores que sejam capazes de aferir quantitativa e qualitativamente em que medida o crescimento econômico (quando ele ocorre) estará sendo sustentável, inclusivo e promotor

---

19 Coordenador dos Programas de Trabalho Decente e Empregos Verdes do escritório de projeto da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em São Paulo, em 10 de maio de 2017. Entrevistador/a: Katuscia Moreno Galhera e Matheus de Carvalho Hernandez.

de emprego pleno, produtivo e decente para todas as pessoas. Ademais, um dos principais desafios do ODS 8 será conseguir reproduzir globalmente, tal como feito pelos ODM (mas agora não somente focado nos países em desenvolvimento), a articulação de políticas nacionais e internacionais de emprego ou, caso contrário, o pleno emprego decente permanecerá um objetivo evasivo e abstrato.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8, que versa sobre Trabalho Decente e Desenvolvimento Econômico. Primeiramente abordamos alguns avanços em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e alguns pontos negativos e positivos. Posteriormente, apresentamos como o tema é tratado na grande área da Ciência Política e na subárea das Relações Internacionais, as principais controvérsias analíticas sobre o tema e sua apresentação na Política Internacional. Neste momento, cabem alguns comentários e reflexões finais.

Algumas das principais conclusões incluem problemas relacionados a indicadores e metadados, ao pouco envolvimento de sindicatos e outras organizações para a elaboração de indicadores independentes, à não existência de metas ligadas ao trabalho rural e à informalidade, à recorrência ao axioma do crescimento econômico como critério para o desenvolvimento sustentável e à juventude.

Com a situação econômica global, é improvável que o tema do emprego saia da agenda internacional. Entretanto, é justamente em tempos de crise econômica que a disputa por recursos se torna mais acirrada. Sendo assim, é muito importante que movimentos sociais, sindicatos e associações de classe (articulados local e transnacionalmente) se apropriem do ODS 8 de modo a confrontar o poderoso receituário dos ajustes estruturais, pois eles têm como nefasta consequência a geração de desemprego ou informalização do trabalho, especialmente para jovens, mulheres e trabalhadores(as) rurais e/ou informais.

Há, ainda, a necessidade de articulação de políticas nacionais e internacionais de emprego e dos países pobres e em desenvolvimento não

abandonarem a opção multilateral no âmbito internacional, pois os fóruns multilaterais e as organizações internacionais, apesar de suas reconhecidas limitações, são ainda os espaços que garantem a propulsão de propósitos políticos globais relativamente vinculados a horizontes normativos comprometidos com ideais de dignidade e justiça globais.

O grande trunfo (e que explica alguns dos sucessos obtidos) dos ODM foi ter conseguido se converter em ferramenta para nortear algumas políticas públicas. A questão é: os ODS, nessa atual conjuntura menos favorável, também conseguirão o feito?

Há um pessimismo latente por alguns dos executores dos ODS a respeito das possibilidades reais para sua efetiva implementação. O entendimento geral é que a partir de 2014 houve uma mudança sensível da conjuntura global e nacional (no Brasil) que dificulta a difusão e a apropriação dos ODS pelos governos nacionais: eleição de Trump, novo fortalecimento dos nacionalismos europeus, e perda do protagonismo brasileiro no cenário internacional, caráter aspiracional e não vinculante dos objetivos, seletividade potencial da pletera de objetivos e metas, conexão política entre desigualdade e pobreza são alguns dos entraves. Por outro lado, a obrigação moral – presente nos ODS – de prestar contas à ONU gera um constrangimento aos governos, especialmente porque é uma tendência crescente da ONU ouvir/consultar a sociedade civil e, no caso da meta 8, os sindicatos. Há, portanto, a necessidade expressa dos sindicatos se apropriarem da meta 8 e cobrarem sua incidência nas políticas públicas e nos relatórios anuais de acompanhamento.

Universidades e centros de pesquisa e extensão podem ser vitais para levar tais debates a âmbitos subnacionais, como governos estaduais e municipais e, a partir disso, gerar um comprometimento público das autoridades em relação à geração de emprego decente e aos ODS como um todo.

Apesar de todas as limitações das organizações internacionais, como a ONU e a OIT, e do desequilíbrio estrutural que caracteriza a relação capital-trabalho, o ODS 8, ao estar integrado a uma plataforma global de compromisso político, parece ser o mecanismo institucional de maior potencial internacional para a promoção da dignidade no mundo do trabalho, sem a qual certamente o gozo dos direitos humanos permanecerá incompleto.

#### 4. REFERÊNCIAS

AGEE, Philip. **Inside the company**: CIA diary. London: Penguin books, 1975.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “Reformismo democrático em tempos de crise.” **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, 1990, 22 ed.: 189-205.

ALVES, José Eustáquio Diniz. “Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI.” **R. bras. Est. Pop.**, set./dez. 2015 de 2015, 3 ed.: 587-598.

ANNER, Mark. “Meeting the challenges of industrial restructuring: labor reform and enforcement in Latin America.” **Latin American Politics and Society**, 2008, 50 ed.: 33-65.

Blog do Sakamoto. “**Lista de Transparência**” traz 250 nomes flagrados por **trabalho escravo**. março de 2017. <https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2017/03/13/lista-de-transparencia-traz-250-nomes-flagrados-por-trabalho-escravo/> (acesso em junho de 2017).

BOXALL, Peter; PURCELL, John. **Strategy and Human Resource Management**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

BUSS, Paulo Marchiori, et al. “Saúde na agenda de desenvolvimento pós-2015 das Nações Unidas.” **Cad. Saúde Pública**, 2014, 30 ed.: 2555-570.

CARDOSO, Fernando Henrique; Faletto, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Record, 2004.

CHAPKIS, Wendy; ENLOE Cynthia H. **Of common cloth**: women in the global textile industry. Transnational Institute, 1983.

CHIN, Christine BN. **In service and servitude**: Foreign female domestic workers and the Malaysian “modernity” project. Columbia: Columbia University Press, 1998.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena**. Notre Dame, In: University of Notre Dame Press, 2002.

COX, Robert W. “Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método.” In: **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**, por Robert W. Cox, 101-23. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

\_\_\_\_\_. “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory.” **Millennium**, 1981, 10 ed.: 126-55.

\_\_\_\_\_. **Production, power, and world order**: social forces in the making of history. Columbia: Columbia University Press, 1987.

DAVIS, Gerald F.; Doug McAdam. **Social Movements and Organization Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

DOELLGAST, Virginia. "Collective Voice under Decentralized Bargaining: a Comparative Study of." **British Journal of Industrial Relations**, 2010: 375-399.

DRAKE, Paul W. **Labor movements and dictatorships: the Southern Cone in comparative perspective**. Johns Hopkins University Press, 1996.

DREIFUSS, René. **1964: a anatomia do golpe**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DURAND, Cédric; WRIGLEY, Neil. "Institutional and Economic Determinants of Transnational Retailer Expansion and Performance: A Comparative Analysis of Wal-Mart and Carrefour." **Environment and Planning**, 2009: 1534-1555.

EVANS, Peter B. **Dependent development: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil**. Princeton: Princeton University Press, 1979.

FREY, Diane F.; Gillian MacNaughton. "A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda." **SAGE Open**, 2016, 6 ed.

FUKUDA-PARR, Sakiko. "From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development." **Gender & Development**, 2016, 24 ed.

GOLDEN, Miriam. **Heroic Defeats: Te Politics of Job Loss**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

GOODERHAM, Paul N.; NORDHAUG, Odd; RINGDAL, Kristen. "Institutional and Rational Determinants of Organizational Practices: Human Resource Management in European Firms." **Administrative Science Quarterly**, 1999, 44 ed.: 507-31.

GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e fordismo**. São Paulo: Einaudi, 1978.

GREER, Ian; HAUPTMEIER, Marco. "Identity Work: Sustaining Transnational Worker." **Industrial Relations**, 2012, 51 ed.: 275-97.

HANCKÉ, Bob. **Large Firms and Institutional Change: Industrial Renewal and Economic**. Oxford and New York: Oxford University Press, 2002.

HAUPTMEIER, Marco; MORGAN, Gleen. "Varieties of institutional theory in comparative employment relations." In: **Oxford handbook of employment relations – Comparative employment systems**, por Geoffrey Wood, Richard Deeg Adrian Wilkinson, 190-221. 2014.

HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. Instituto Ludwig von Mises, 1977.

HOEVEN, Rolph Van Der. “Full Employment Target: What Lessons for a Post-2015 Development Agenda?” **Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People – Centered Development**, 18 de março de 2014: 161-175.

KALDOR, Nicholas. **Strategic Factors in Economic Development**. New York: Ithaca, 1967.

KEYNES, John Maynard. **General theory of employment, interest and money**. New Delhi: Atlantic Publishers & Dist, 2016.

KOCHAN, Thomas A., Katz, Harry Charles; McKersie, Robert B. **He transformation of American industrial relations**. Ithaca e Nova Iorque: Cornell University Press, 1986.

KOCHAN, Thomas A.; McKersie, Robert B.; Cappelli, Peter. “Strategic Choice and Industrial Relations Theory.” **Industrial Relations: a Journal of Economy and Society**, 1984, 23 ed.: 16-39.

LE BLANC, David. “Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets.” **Sustainable Development**, 2015: 176-87.

LEVI, Margaret; MURPHY, Gillian H. “Coalitions of contention: The case of the WTO protests in Seattle.” **Political Studies**, 2006: 651-670.

LOCKE, Richard; THELEN, Kathleen. “Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons.” **Politics & Society**, 1995, 23 ed.: 337-67.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

MARTINS, Pedro; TAKEUCHI, Laura Rodriguez. “Employment in a post-2015 framework: Proposals for monitoring indicators.” **ODI Shaping policy for development**. agosto de 2013. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8503.pdf> (acesso em abril de 2017).

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

MORGAN, Glenn; HAUPTMEIER, Marco. “Oxford handbook of employment relations – Comparative employment systems.” In: **Oxford handbook of employment relations – Comparative employment systems**, por Adrian Wilkinson, Geoffrey Wood e Richard Deeg, 190-221. Oxford, 2014.

MURILLO, Maria Victoria. **Labor unions, partisan coalitions, and market reforms in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

- OIT. **Code of practice on safety and steel industry**. Sectoral Activities Programme, Geneva: International Labour Office, 2005.
- OLSON, Mancur. **Logic of collective action public goods and the theory of groups**. Harvard economic studies, 1971.
- Organização Internacional do Trabalho. **Accurate data will help to save lives**. Abril de 2017. [http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS\\_551573/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_551573/lang--en/index.htm) (acesso em Abril de 2017).
- \_\_\_\_\_. **O que é Trabalho Decente**. 2017. <http://www.oitbrasil.org.br/content/o-que-e-trabalho-decente> (acesso em junho de 2017).
- POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. “Assessing the sustainable development goals from a human rights perspective.” **Journal of International and Comparative Social Policy**, 2016, 32 ed.
- POSNER, Paul W.; COOK, Maria Lorena. **The Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights**. State College: Pennsylvania State University, 2006.
- ROSTOW, Walt Whitman. **The stages of economic growth: a non-communist manifesto**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- STREECK, Wolfgang. **Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.
- THELEN, Kathleen. **How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- TICKNER, J. Ann; SJOBERG, Laura. **Feminism and International Relations: conversations about the past, present and future**. Routledge, 2013.
- TURNER, Lowell. **Democracy at Work: Changing World Markets and the Future of Labor Unions**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991.
- UNDP. **“Trabalho Decente e Crescimento Sustentável.”** 2017. <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-8.html> (acesso em abril de 2017).

## 5. ENTREVISTAS

Secretário executivo-adjunto do Movimento Nacional ODS Brasil, em 7 de março de 2017. Entrevistador/a: Katiuscia Moreno Galhera e Matheus de Carvalho Hernandez.

Coordenador dos Programas de Trabalho Decente e Empregos Verdes do escritório de projeto da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em São Paulo, em 10 de maio de 2017. Entrevistador/a: Katiuscia Moreno Galhera e Matheus de Carvalho Hernandez.

## **CAPÍTULO 9 – ODS 9 “CONSTRUIR INFRAESTRUTURAS RESILIENTES, PROMOVER A INDUSTRIALIZAÇÃO INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL E FOMENTAR A INDUSTRIALIZAÇÃO”**

*Karen Fernandez Costa*

### **OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O QUE MUDA**

O artigo analisa o nono Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS 9) apresentando as mudanças em relação aos Objetivos do Milênio. Faz-se uma incursão nas teorias das Relações Internacionais a fim de apreender como os temas da industrialização, inovação e infraestrutura são nelas abordados. Discute-se também o tratamento conferido pelas principais Teorias do Desenvolvimento aos temas nele presentes. Por fim, examina-se a inserção deste objetivo na agenda de negociações comerciais e financeiras internacionais.

O ODS 9 resgata a importância da Indústria e da Infraestrutura no processo de desenvolvimento, acrescentando a questão da Inovação – tema fortemente presente na agenda dos anos 2000. Trata-se de uma mudança significativa em relação aos Objetivos do Milênio<sup>1</sup> que conceberam o de-

---

1 Os objetivos do Milênio são: 1-) Acabar com a fome e a miséria; 2-) Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3-) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher; 4-) Reduzir a mortalidade infantil; 5-) Melhorar a saúde das gestantes; 6-) Combater a Aids, a Malária e outras doenças; 7-) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e 8-) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em 05 de jan. 2017.

envolvimento fundamentalmente como resultado de avanços sociais. Os ODM se distanciaram significativamente das primeiras reflexões e pesquisas sobre o desenvolvimento em que os aspectos econômicos ou predominavam ou eram os únicos considerados<sup>2</sup>. De modo geral, os oito objetivos partiam de uma concepção mais ampliada de desenvolvimento, na qual os aspectos relacionados à qualidade de vida seriam fundamentais.

Essa perspectiva aproxima-se da concepção de Amartya Sen (2010a, 2010b), autor que leva em conta critérios como qualidade de vida (como as pessoas vivem e as escolhas com as quais contam) e a capacidade de sobreviver em vez de sucumbir à morte prematura na avaliação do desenvolvimento. De acordo com o Nobel de Economia, é mais importante analisar a melhoria das condições de vida e do estado de bem estar social dos cidadãos do que o crescimento da renda. Neste sentido, estatísticas relacionadas à mortalidade e longevidade seriam tão ou mais úteis e elucidativas na avaliação do desenvolvimento do que aquelas relacionadas à renda<sup>3</sup>.

De acordo com Gallagher (2005), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram firmados em um contexto no qual se reconhecia que a pobreza e a desigualdade permaneciam como questões-chave no século XXI. Diante do crescimento de ambos e da degradação ambiental, a Assembleia das Nações Unidas reafirmou, por meio das Metas do Milênio, a necessidade e o compromisso com o desenvolvimento sustentável.

No oitavo Objetivo do Milênio “Estabelecer parcerias para o Desenvolvimento”, que aborda diretamente a questão do desenvolvimento, foram priorizados aspectos relacionados ao sistema comercial e financeiro, ao acesso às novas tecnologias de informação e de comunicação e à formação de parcerias com o intuito de garantir trabalho digno e produtivo. Contudo, não há referência direta às questões relacionadas à indústria, infraestrutura e inovação.

---

2 ROSTOW (1971), FURTADO (2000), CARDOSO e FALLETO (2004).

3 Inclusive, foi dessa perspectiva que se originou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como parâmetro de análise e comparação do nível de desenvolvimento dos países e localidades dentro dos países. O Índice considera, além da renda per capita, dados relacionados à escolaridade e longevidade.

De modo geral, o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento reconhecia que os países em desenvolvimento, bem como os países com economias em transição enfrentavam dificuldades especiais para responder ao desafio da globalização (distribuição desigual dos ganhos). Portanto, avaliava-se que as Políticas de Comércio poderiam desempenhar papel chave desde que os países em desenvolvimento tivessem tratamento diferenciado. Considerava que para que a globalização fosse mais inclusiva e equitativa, deveriam ser estabelecidas políticas e medidas em nível global que correspondessem às necessidades dos países em desenvolvimento e que fossem formuladas e implementadas com a sua efetiva participação.

Não há dúvida de que a ampliação do conceito de desenvolvimento traz ganhos empíricos e analíticos fundamentais. Afinal, já nos anos 1980, se evidenciaram, inclusive empiricamente, as falhas das primeiras reflexões sobre o desenvolvimento, ao desconsiderarem a importância e a necessidade de uma agenda social e privilegiarem a questão da industrialização e do crescimento. Do mesmo modo, o reconhecimento do papel das políticas comerciais e do padrão desigual de inserção dos países em desenvolvimento no sistema de comércio constitui um avanço notável. Por outro lado, questões e temas cruciais do processo de desenvolvimento (a industrialização, por exemplo), e que podem auxiliar na concretização de uma agenda social com vistas à redução de desigualdade, estavam ausentes da agenda dos ODM.

A visão de desenvolvimento presente nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável parece suprir tal lacuna. O ODS 9: *Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação*<sup>4</sup> resgata questões clássicas do desenvolvimento como o fomento à indústria e o aprimoramento da infraestrutura e, ao mesmo tempo, contempla temas mais recentes como inclusão, sustentabilidade e inovação. O quadro a seguir sistematiza as metas e os indicadores relacionados a este objetivo:

---

4 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/> Acesso em: 06 jan. 2017.

**OBJETIVO: 9 – CONSTRUIR INFRAESTRUTURAS RESILIENTES, PROMOVER A INDUSTRIALIZAÇÃO INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL E FOMENTAR A INOVAÇÃO<sup>5</sup>**

**9.1** Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos

- Volume de carga, por transporte aéreo
- Volume de passageiro, por transporte aéreo

**9.2** Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no setor de emprego e no PIB, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países menos desenvolvidos

- Participação do valor adicionado pela indústria ao PIB em dólares constantes de 2010
- Percentual de empregados na indústria no total de empregados
- Valor per capita adicionado pela indústria em dólares constantes de 2010

**9.3** Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e sua integração em cadeias de valor e mercados

**9.4** Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades

- As emissões de carbono por unidade do PIB (PPP)
- Emissões de dióxido de carbono
- Emissões de dióxido de carbono por unidade de valor adicionado da indústria

**9.5** Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento

- Pesquisadores (Trabalhando em tempo integral) por milhão de habitante
- Proporção de despesas com pesquisa e desenvolvimento no total do PIB

5 Todas as informações do quadro (objetivo, metas e indicadores) estão disponíveis em: <http://www.agenda2030.com.br/consulta.php> Acesso em: 01 março 2017.

**9.a** Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países menos desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento

- Fluxo total oficial para infraestrutura, por destinatário

**9.b** Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities

- Percentual do valor da indústria de média e alta tecnologia adicionado no valor total adicionado

**9.c** Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020

- Percentual da população coberta por rede móvel

- Percentual da população coberta por rede móvel 2G

- Percentual da população coberta por rede móvel 3G

Visto isolado do conjunto de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o nono objetivo poderia parecer inadequado justamente por se focar na dimensão econômica do processo<sup>6</sup>. Ao proclamar a importância e a necessidade do aprimoramento da infraestrutura, da industrialização, do desenvolvimento tecnológico e da inovação, poder-se-ia questionar sua adequação aos 193 países que aderiram à Agenda 2030 consubstanciada nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ou seja, considerando o quão distintos e heterogêneos são estes países, até que ponto esta estratégia faria sentido para todos ou para a maior parte deles? Contudo, se, por um lado, é difícil conceber que este objetivo possa ser aplicado a todos os países, por outro, é também problemático desvinculá-lo por completo do processo de desenvolvimento. Afinal, como ampliar de modo consistente a renda dos cidadãos prescindindo desta estratégia? É, portanto, pertinente e, de certo modo, necessário que este seja um dos objetivos do desenvolvimento

6 O oitavo (“Emprego Digno e Crescimento Econômico”) e nono objetivo são os tratam diretamente desta dimensão importante do processo de desenvolvimento.

sustentável especialmente por ter sido concebido atrelado às perspectivas de inclusão e de sustentabilidade.

## **O NONO OBJETIVO E A AGENDA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Se este objetivo está inserido na agenda do desenvolvimento de uma Organização Internacional como a Organização das Nações Unidas (ONU), parece relevante analisar qual tratamento as Relações Internacionais têm dado aos temas nele implicados. A subárea da Economia Política Internacional é a que prioriza os fatores econômicos na explicação dos processos políticos globais. No entanto, mesmo no âmbito desta perspectiva, questões como industrialização, infraestrutura, desenvolvimento tecnológico e inovação não têm sido prioridade nas suas pesquisas. Os estudos têm privilegiado temas relacionados ao Sistema Multilateral de Comércio, aos Acordos Preferenciais de Comércio, ao Sistema Monetário e Financeiro Internacional, ao papel e à atuação de organismos multilaterais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Banco Mundial, e de Empresas Transnacionais.

No universo das teorias das Relações Internacionais (Realismo e seus desdobramentos<sup>7</sup>, Liberalismo e seus desenvolvimentos, Teoria Crítica, Construtivismo e Pós-estruturalismo) e especificamente no terreno da Economia Política Internacional, os temas relacionados ao Desenvolvimento, Industrialização e Inovação são absolutamente marginais. Conforme destaca Ravenhill (2008, p. 549-550), os estudos de Economia Política Internacional se desenvolveram nos Estados Unidos fortemente influenciados pela Teoria da Escolha Racional. Firmou-se um compromisso com um tipo de abordagem científica pautada no individualismo metodológico e caracterizada por testes empíricos sistemáticos. Nesta abordagem, os Estados permaneceram sendo vistos como atores importantes e grande parte das pesquisas buscou identificar os interesses que influenciam e/ou determinam as políticas por eles adotadas.

---

7 Neorealismo, Realismo Ofensivo, Realismo Defensivo, Realismo Neoclássico.

O surgimento, no final dos anos 1980, de abordagens críticas à perspectiva positivista não impactou significativamente as pesquisas em Economia Política Internacional. Ainda que Robert Cox (1987) tenha produzido obra seminal<sup>8</sup>, não foram muitos os estudos produzidos a partir de um ponto de vista crítico às análises positivistas (GILL, 1988; MURPHY, 1994). Para além de questões relacionadas ao tipo de abordagem, surgem também reivindicações que miram a ampliação da agenda de pesquisa em Economia Política Internacional incluindo temas relacionados à geografia econômica, à importância das estruturas e dos atores não-estatais, entre outros. Vale destacar que fora dos Estados Unidos se avançou em questões relacionadas ao regionalismo, ao impacto da globalização nos Estados, ao desenvolvimento e às variáveis domésticas que influenciam a política econômica.

Nas discussões sobre industrialização, infraestrutura e inovação, contribuição decisiva foi dada pelo Estruturalismo, fundamentalmente por meio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e pela Teoria da Dependência. Ambas se dedicaram à compreensão de questões e dilemas relacionados à industrialização e, por conseguinte, ao desenvolvimento tecnológico. As relações entre centro e periferia e a divisão internacional do trabalho foram o ponto de partida das análises. Sabe-se, no entanto, que as duas perspectivas não compõem o núcleo central das reflexões nas Relações Internacionais. Sua importância teórica e prática restringe-se fundamentalmente à América Latina<sup>9</sup>.

(...) teoría de la dependencia fue celebrada como la primera aproximación periférica genuina a los problemas del desarrollo y la inserción internacional. Fue, ‘(...) en pocas palabras, exportada, importada y consumida como si fuera una contribución latino-americana (...)’ (Packenham 1992: 23), alterando así el equilibrio del intercambio académico a favor de la periferia, específicamente América Latina (TICKNER, 2002, p. 47).

8 Ver: COX, Robert. *Production Power and World Order: Social Forces in the Making of History* (Political Economy of International Change. Columbia University Press, 1987).

9 Esta afirmação é uma constatação e não implica qualquer juízo de valor. O estruturalismo e a Teoria da Dependência abordam fundamentalmente problemas, questões e dilemas genuinamente latino-americanas. Logo, não poderia compor o mainstream das Teorias das Relações Internacionais.

Tickner (2002) afirma que o surgimento e a consolidação dos estudos sobre Relações Internacionais na América Latina entre os anos 1960 e 1980 respondiam à necessidade de reduzir os níveis existentes de dependência política, econômica e intelectual, bem como de criar uma perspectiva autônoma sobre as Relações Internacionais. Considerava-se que a América Latina deveria criar conhecimentos científicos próprios extraídos da sua realidade e desenvolver seus próprios instrumentos teóricos e metodológicos. Enfatizava-se a necessidade de analisar o conhecimento sobre Relações Internacionais de um ponto de vista crítico, pois a maior parte dele tinha sua origem nos Estados Unidos e era pouco relevante para as Relações Internacionais da região.

Nos temas relacionadas ao desenvolvimento e à industrialização, as contribuições mais relevantes e as principais controvérsias não derivavam das Teorias das Relações Internacionais, mas das próprias Teorias do Desenvolvimento. Os estudos sobre o Desenvolvimento, explica Martinussen (2005), foram impulsionados, nos anos 1940 e 1950, pelos processos de descolonização da Ásia, Oriente Médio e África. As pesquisas buscavam compreender os processos de transformação e reprodução social dos países “atrasados” em conjunção com fatores internacionais que influenciariam profundamente o processo de desenvolvimento. Desai (2009) complementa afirmando que as Teorias do Desenvolvimento se estabelecem com o intuito de refletir sobre a trajetória a ser percorrida por colônias e ex-colônias para acelerarem o crescimento econômico nacional no ambiente internacional. Entre as décadas de 1950 e 1970, a Teoria da Modernização, o Estruturalismo Cepalino e a Teoria da Dependência rivalizaram significativamente tanto em relação à trajetória a ser percorrida pelos países atrasados como em relação ao “ponto de chegada” dos mesmo. São muitas as controvérsias e diferenças entre as perspectivas em questão, mas o aprofundamento em cada uma delas foge do propósito deste artigo. Por esta razão, destacaremos apenas os pontos relacionados ao ODS 9.

Nesta trajetória rumo ao desenvolvimento, a ênfase e a importância que cada perspectiva atribuiu à infraestrutura, industrialização, desenvolvimento tecnológico e inovação variaram significativamente<sup>10</sup>. Enquanto os

---

10 Parte das reflexões sobre o desenvolvimento reconhecia a importância do desenvolvimento tecnológico, mas não da Inovação, tal como concebida atualmente. Isto é,

teóricos da modernização concebiam o atraso como uma etapa a ser superada e viam como “natural” e inevitável o percurso rumo ao desenvolvimento, os estruturalistas cepalinos concediam papel determinante aos investimentos em infraestrutura, industrialização e desenvolvimento tecnológico justamente porque poderiam possibilitar um novo padrão de inserção do país na divisão internacional do trabalho. Embora atribuíssem ainda maior importância aos entraves estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento e vissem com certo ceticismo as possibilidades de desenvolvimento dos países periféricos, os dependentistas também reconheciam o caráter decisivo destas variáveis.

Nos anos 1980, prosperam duas perspectivas significativamente diversas: a visão neoliberal e a perspectiva centrada nas capacidades estatais dos países. A primeira pressupõe que a intervenção estatal gera distorções econômicas e recomenda a redução do papel do Estado. Desconsidera a importância da indústria, da infraestrutura e do desenvolvimento tecnológico na trajetória das nações, bem como se ignora a função decisiva do Estado em cada um deles. Martinnussen (2005) e Bertoncelo (2011) argumentam que, tal como a Teoria da Modernização, a perspectiva neoliberal pressupõe um único bom caminho a ser seguido e a convergência institucional entre países com diferentes graus de desenvolvimento. Defende-se que o desenvolvimento pode ser alcançado na medida em que se diminui o papel do Estado e se reduzem os controles burocráticos.

A perspectiva centrada nas Capacidades Estatais parte especialmente da experiência de desenvolvimento dos países asiáticos, mas também de países latino-americanos destacando o papel decisivo da burocracia estatal e dos arranjos institucionais nos processos de desenvolvimento. De acordo com esta perspectiva, o Estado tem papel fundamental no processo de industrialização, considerada motor do desenvolvimento, e na construção da infraestrutura necessária ao desenvolvimento. Os arranjos institucionais e a

---

parte-se de uma perspectiva holística e interdisciplinar que busca demonstrar como fatores econômicos, sociais, políticos, organizacionais e institucionais influenciam no desenvolvimento, difusão e uso das inovações. A Inovação envolve, portanto, a produção de conhecimento, mas também a combinação daquele já existente de uma nova forma (EDQUIST, 2008). Os estudos sobre Inovação constituíram um campo específico de pesquisa nos anos 1960 e os trabalhos de Freeman (2008), Mowery (2005), Rosenberg (2006) e Nelson (2006) foram imprescindíveis para que este campo prosperasse.

qualidade da burocracia são aspectos determinantes do fracasso ou do êxito dos chamados Estados Desenvolvimentistas.

## É POSSÍVEL ALCANÇAR O NOVO OBJETIVO EM UM CONTEXTO INTERNACIONAL TÃO RESTRITIVO?

O contexto internacional em que as teorias do desenvolvimento prosperaram é significativamente distinto do atual. No pós-guerra, vigoravam regras, princípios, leis e normas internacionais permissivas ao desenvolvimento e, por conseguinte, possibilitadoras do *catching up* dos países periféricos. Tal como assinala Jonh Ruggie (1982), os Estados tinham autonomia para impor práticas limitadoras do mercado. Isto é, o desenvolvimento de infraestrutura e a industrialização de países periféricos na América Latina e Ásia ocorreram num contexto em que instituições internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) não exigiam políticas tão restritivas dos países periféricos.

Neste sentido, Gallagher (2005) destaca que as regras do GATT eram permissivas e as nações combinavam sua política comercial pouco ortodoxa e que envolvia altos níveis de barreiras tarifárias e não-tarifárias com a propriedade estatal de grandes segmentos da indústria, os subsídios à exportação, requisitos de conteúdo nacional, infrações de patentes e direitos autorais, crédito direcionado, restrições sobre os fluxos de capital. As estruturas econômicas, comerciais e financeiras internacionais facilitavam, portanto, os processos de industrialização e a alavancagem dos países periféricos.

Os dois choques do Petróleo, a crise econômica internacional dos anos 1970 e a subsequente mudança na política externa estadunidense foram decisivos para que se empreendessem mudanças nos órgãos multilaterais vinculados a questões econômicas, comerciais e financeiras (Banco Mundial, FMI, GATT/OMC). De acordo com Sennes (2003), foram estabelecidas negociações cruzadas entre os campos comerciais, financeiros e políticos e tais instituições, pressionadas pelos Estados Unidos, passaram a exigir políticas econômicas e comerciais dos países em desenvolvimento, que implicavam liberalizações unilaterais. Estas alterações diminuem progressivamente o espaço político para os países implementarem no plano doméstico políticas que favoreçam seu desenvolvimento.

O fato é que, na arena internacional, não nos depararemos com restrições diretas aos investimentos na indústria, infraestrutura, desenvolvimento tecnológico e inovação, mas com limitações e exigências financeiras e comerciais que dificultam a implementação de políticas que possibilitam avanços neste sentido por parte dos países em desenvolvimento. Gallagher (2005) afirma que o regime de comércio está restringindo a capacidade de os países em desenvolvimento implementarem políticas que elevem o padrão de vida de sua população. E cita exemplos emblemáticos como as limitações impostas pelos TRIPs (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) em patentes e direitos autorais, as quais acabam por dificultar investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), engenharia reversa e medicamentos genéricos; pelo TRIM (Trade-Related Investment Measures) que impõe obstáculos à utilização de instrumentos como exigências de conteúdo local, transferência de tecnologia no direcionamento do Investimento Externo Direto (IED); pelo GATS (General Agreement on Trade in Services) que reduz a possibilidade de direcionar IED para os setores escolhidos por cada país.

Embora os países em desenvolvimento tenham aceitado parte dos compromissos e exigências que acabaram por reduzir o seu espaço político, Gallagher (2005) lembra que as concessões em propriedade intelectual, investimentos e serviços tinham como contrapartida reformas institucionais e medidas de acesso ao mercado dos países industrializados que não ocorreram na dimensão prometida. A partir daí, percebeu-se um esforço dos países em desenvolvimento em rever tais posturas, o que se materializou, por exemplo, no bloqueio a Rodada Doha<sup>11</sup> da OMC.

Os sucessivos impasses e interrupções da rodada impulsionaram os Estados Unidos a se engajarem em acordos regionais e bilaterais ainda mais limitadores do espaço político dos países em desenvolvimento. Para Chang (2004), os países desenvolvidos exercem influência bilateral direta por meio dos mecanismos de ajuda e das políticas comerciais ao mesmo tempo em que influenciam desproporcionalmente na gestão de vários organismos interna-

---

11 A Rodada Doha da OMC teve início em 2001 com o intuito de ampliar a liberalização do comércio especialmente de bens agrícolas e ainda não foi encerrada. Temas fundamentais relacionados à liberalização agrícola e à ampliação dos mercados para produtos industriais e serviços permanecem na agenda da rodada que já foi declarada morta, mas permanece em estado mórbido.

cionais e controlam as instituições financeiras internacionais das quais os países em desenvolvimento são dependentes. O problema deste controle é que ele implica pressões para que os países periféricos aceitem um pacote de políticas prejudiciais ao desenvolvimento e que conflitam com a própria experiência histórica dos países desenvolvidos, os quais recorreram a políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas para promoverem a indústria nascente.

Gallagher (2005) complementa afirmando que as restrições têm crescido com os acordos regionais e bilaterais, pois estes aprofundam medidas como a proibição de exigências de performance e de conteúdo local e impõem ainda mais limitações à transferência de tecnologia, ao controle do Investimento Externo e à produção e importação de genéricos. Somam-se às medidas restritivas de comércio exigências em políticas fiscais e monetárias (restrições inflacionárias, cambiais e fiscais), advindas de instituições como FMI, que limitam a capacidade de os países implementarem políticas macroeconômicas favoráveis ao desenvolvimento da indústria.

Portanto, no que diz respeito às políticas comerciais e financeiras e ao perfil das Organizações Internacionais que regulam temas a ela relacionados, vislumbra-se a permanência do contexto internacional desfavorável a políticas de industrialização e ao avanço da infraestrutura e da inovação - previstos nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Afinal, não se observa, no cenário internacional, condições políticas e/ou bases sociais que ensejem a formação de um consenso que sustente regras e princípios distintos daquele vigente desde os anos 1980.

Por fim, tendo em vista a relevância destes fatores, na trajetória de desenvolvimento das nações, contrastante com a sua importância diminuta no âmbito das Relações Internacionais, cabe um “chamado” para que esta área do conhecimento, genuinamente interdisciplinar desde sua origem, inclua tais temas na sua agenda de pesquisa e produza trabalhos e reflexões que avancem para além das questões comerciais e financeiras internacionais e contribuam para sua compreensão e especialmente para a trajetória dos chamados países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- BERTONCELO, Edison Ricardo. Revisitando os Estudos do Desenvolvimento. In **BIB.**, São Paulo, n. 71, 1.º semestre de 2011.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução: Luis Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2004.
- COX, Robert. **Production Power and World Order: Social Forces in the Making of History** (Political Economy of International Change. Columbia University Press, 1987.
- DESAI, Radhika. Theories of Development. In. HASLAM, Paul; SCHAFER, Jessica; BEAUDET, Pierre. **Introduction to International Development**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento In: BIELCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000, vol. 1.
- FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. **A economia da inovação industrial**. Tradutores André Luiz Sica de Campos e Janaóna Oliveira Pamplona da Costa. Campinas, Editora da Unicamp, 2008.
- GALLAGHER, Kevin P. “Globalization and the Nation-State: reasserting policy autonomy for development”. In. GALLAGHER, K. (ed.). **Putting Development First: the importance of policy space in the WTO and international financial institutions**. New York: Zed books, 2005.
- GILL, Stephen. **The Global Political Economy**. The Johns Hopkins University Press, 1988.
- MARTINUSSEN, John. **Society, state and market**. A guide to competing theories of development. London & New York: Zed Books Ltd, 2005.
- MOWERY, David C.; ROSENBERG, Nathan (2005). **Trajetórias da inovação**: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX. Tradução: Marcelo Knobel. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.
- MURPHY, Craig. **International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850**. Cambridge, Oxford University Press, 1994.

NELSON, Richard. R. **As fontes do crescimento econômico**. Tradução Adriana Gomes de Freitas. Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2006.

RAVENHILL, John. International Political Economy. REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford University Press, 2008.

RUGGIE, John G. “International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the Postwar Economic Order”. **International Organization**, vol. 36, n. 02, 1982.

ROSENBERG, Nathan. **Por dentro da caixa preta – tecnologia e economia**. Tradutor: José Emílio Maiorino. SP, Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2006.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**. 4º edição, Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010a.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar - A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010b.

SENNES, Ricardo (2003). **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80 – uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

TICKNER, Arlene B. **Los estudios internacionales em América Latina – Subordinación intelectual o pensamiento emancipatório?** Bogotá: Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política: Alfaomega Colombiana, 2002.

## **CAPÍTULO 10 – ODS 10 “REDUZIR A DESIGUALDADE DENTRO DOS PAÍSES E ENTRE ELES”**

*Henrique Zeferino de Menezes*

### **INTRODUÇÃO**

O problema da desigualdade dentro dos Estados nunca foi um objeto politicamente relevante na agenda internacional. O tema era vista como uma questão estritamente nacional e as deliberações políticas deveriam caber exclusivamente aos nacionais e seus governos – ou seja, um aspecto da vida pública encapsulado pelas fronteiras nacionais. Debates e formulações políticas relacionadas às causas e forças que incidem sobre a distribuição da renda e da riqueza, como os sistemas nacionais de taxaço, os gastos sociais e políticas de salário se mantinham sobre a alçada dos governos nacionais, sofrendo pouca ou nenhuma interferência de agências internacionais. Em termos objetivos, a ênfase política global na redução da extrema pobreza dentro dos países eclipsava as discussões sobre a importância da redução das desigualdades nacionalmente.

Internacionalmente, os debates políticos sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, assim como as formulações acerca das instituições e mecanismos internacionais que incidem sobre a acumulação e apropriação da riqueza entre o países alcançaram maior profundidade. Entretanto, nunca a ponto de produzir alterações profundas no sentido histórico da distribuição desigual da riqueza entre os países. As regras que regulam o comércio internacional e protegem o investimento estrangeiro, além daquelas que estabelecem formas de proteção privada sobre conhecimento e novas tecnologias afetam significativamente os padrões de produção e distribuição da riqueza internacionalmente, da mesma forma que são variáveis que incidem sobre as trajetórias de desenvolvimento dos países.

A aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial do ODS 10, trouxe uma importante novidade para a agenda internacional – introduziu a redução da desigualdade como uma meta global a ser alcançada pelos países, ao tratá-la como fator elementar para o alcance do desenvolvimento. Ainda mais inovador foi a ênfase dada à importância da redução da desigualdade dentro dos Estados. Entretanto, como era de se esperar, a introdução da questão na agenda política internacional não foi um processo pacífico ou desprovido de debates profundos, como relatam Chancel e Voituriez (2015)<sup>1</sup>

A questão analisada nesse artigo inicia-se a partir de uma constatação extremamente alarmante e já amplamente divulgada internacionalmente – o fato da desigualdade econômica, dentro e entre os Estados, estar aumentando rápida e vertiginosamente nas últimas décadas. Efetivamente, essa é uma questão que deriva de uma tendência histórica de longo prazo, com idas e vindas, mas que se universalizou e acelerou nas últimas cinco décadas, com apenas algumas raras exceções. Dados da OXFAM mostram claramente o acirramento da concentração de renda e de riqueza no topo mais elevado da pirâmide social mundial (OXFAM 2016). Em 2010, aproximadamente 400 pessoas possuíam a mesma riqueza que a metade da população mais pobre do mundo. Em apenas cinco anos, esse cenário, já absolutamente desequilibrado e injusto, foi substituído por outro ainda mais delicado – apenas 62

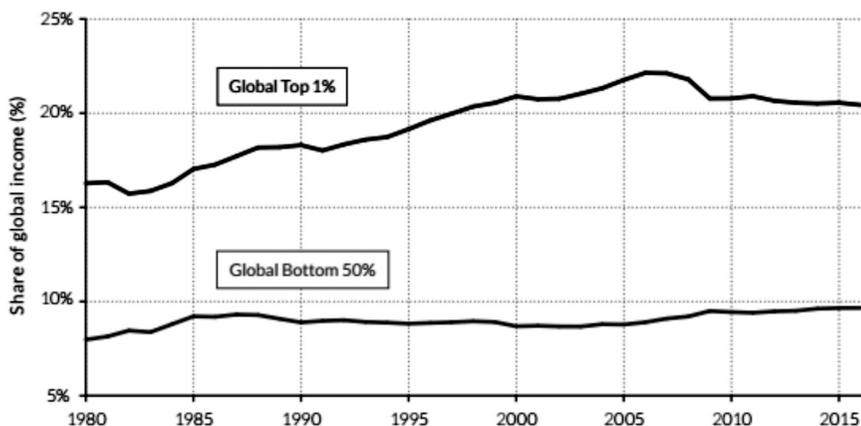
---

1 Um breve relato da trajetória da meta que pode ser encontrado na obra mencionada. “A meta esteve sujeita a profundos debates no Grupo de Trabalhos Abertos, encarregado de estabelecer uma lista de objetivos e metas para as negociações intergovernamentais (...) Vários países como os EUA e Canadá sustentavam que uma meta independente sobre a desigualdade poderia ‘levar a um debate estéril’ e que a redução interna da desigualdade seria melhor alcançada por meio de outras metas, como o crescimento econômico ou o acesso justo a ativos produtivos (...). Depois que o alvo foi removido da lista de rascunhos no ao longo do ano de 2014, um grupo de países liderado pela Dinamarca, Noruega e Brasil apoiou sua re-inclusão. Dinamarca e Noruega argumentaram que o aumento das desigualdades encontrou raízes no “crescimento exclusivo” e que uma métrica específica deveria usada para assegurar que o crescimento reabsorvesse as desigualdades e não as aumentasse. Enquanto isso, o Brasil, ao passo que defendia a necessidade de das desigualdades entre os países, também apoiou a inclusão de metas para redução das desigualdades internas”.

peças passaram a possuir a riqueza equivalente a 3,6 bilhões de indivíduos que representam a metade mais pobre da população mundial<sup>2</sup>.

Por sua vez, o 'World Inequality Report' de 2018 traz 'achados' alinhados aos dados apresentados pela OXFAM. Com maiores detalhes, mostra que a desigualdade voltou a aumentar de forma drástica a partir dos anos 1980, após algumas décadas de decréscimo relativo. Assim, enquanto aqueles que estão entre os 1% mais ricos conviveram com um aumento rápido da sua participação no total da riqueza mundial, a base da pirâmide não aumentou sua participação na distribuição da riqueza mundial, como se pode perceber no gráfico abaixo.

**Gráfico I – Renda dos 1% mais ricos vs. dos 50% mais pobres**

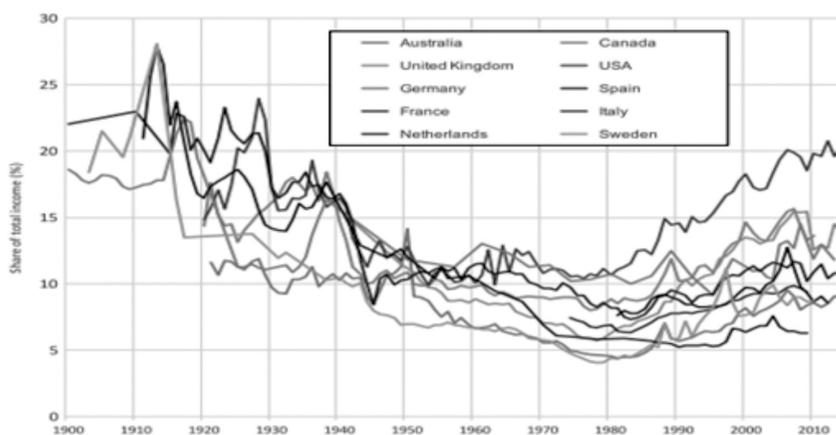


Fonte: Retirado de World Inequality Report (2018)

2 No Brasil, segundo dados da OXFAM publicados em reportagem no jornal El País, a situação é ainda pior. Apenas seis brasileiros concentram riqueza equivalente a 50% da população mais pobre. É importante destacar que a desigualdade brasileira, medida pelo índice de GINI, caiu entre os anos de 2004 e 2014, especialmente pela ascensão dos grupos mais pobres e vulneráveis. Entretanto, como a reportagem destaca, essa melhoria das condições de vida dessa parcela da população não impediu o aumento da concentração da riqueza no topo. EL PAÍS. Seis brasileiros concentram a mesma riqueza que a metade da população mais pobre. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531\\_079176.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531_079176.html). Acesso em 01/02/2018.

O aumento da desigualdade entre os indivíduos foi acirrada especialmente pelo aumento da concentração da riqueza em grandes economias, com destaque para os Estados Unidos. O continente europeu, em comparação com os Estados Unidos, passou por um processo de aumento da desigualdade menos violento, enquanto alguns países emergentes conseguiram pequenas reduções em suas situações de desigualdade, já excessivamente dramáticas<sup>3</sup>.

**Gráfico II – Renda dos 1% mais ricos em países desenvolvidos**



Fonte: Retirado de World Inequality Report (2018)

A desigualdade entre os países é também um problema sério e que repercute em questões essenciais das relações internacionais. Discutiremos parte desses efeitos em outro momento. De acordo com dados trazidos pelo Relatório ‘From Disparity to Dignity – Tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals’ do Center for Economic and Social Rights (CESR), mas já apontados e discutidos de forma mais aprofundada por outros autores, a diferença de renda e riqueza entre o país mais rico e o mais pobre têm aumentando em uma velocidade incalculável desde a Revolução Industrial<sup>4</sup>. Dados apontados recentemente pelo mencionado relatório

3 Ver os dados no World Inequality Report de 2018.

4 Os dados produzidos pelo historiador econômico Angus Maddison serviram de base

mostram que, em termos de renda per capita, o Qatar, país considerado por esses dados o mais rico e a Somália, o país mais pobre, se distanciam em aproximadamente 330 vezes. Esse fosso que divide os países em termos de riqueza, renda e capacidade de consumo cresceu, de acordo com os mesmos dados, em um ritmo de 135% ao ano desde 1960.

Entretanto, o que é importante ressaltar é que a desigualdade entre indivíduos ou grupos de indivíduos e entre os países não é resultado de um processo natural, fruto da marcha normal do crescimento econômico e dos mecanismos de mercado para apropriação da riqueza. Na realidade, os níveis de desigualdade vivenciados em uma sociedade, incluindo a sociedade internacional, resultam de escolhas políticas – do formato das instituições que regulam o mercado, das regras que regulam a relação capital-trabalho e de políticas públicas que podem levar à concentração ou distribuição da riqueza produzida (PIKKETY 2015). Isso significa dizer que a desigualdade não é inevitável e os problemas dela derivados não são intratáveis.

Antes de discutirmos ações e iniciativas voltadas à minoração das desigualdades, é relevante nos questionarmos mais aprofundadamente sobre quais as razões em priorizar a redução das desigualdades como um objetivo elementar a ser alcançado pelas sociedades e, portanto, central para o alcance dos ODS. Ou seja, entender por que a desigualdade deve ser considerada um problema social e humano, além de objeto de ações governamentais e outras formas de cooperação entre os países. Essa questão pode parecer trivial, mas perpassa uma discussão importante na economia política e nos estudos sobre desenvolvimento. Em linhas gerais, pode-se questionar se o foco adequado e o alvo correto para as ações políticas, esforços humanos, destinação de recursos orçamentários e iniciativas de cooperação e ajuda internacional não

---

fundamental e inspiração para as principais análises acerca da evolução histórica da concentração da riqueza e sua velocidade (é possível conhecer suas leituras e desdobramentos das suas pesquisas no ‘The Maddison Project’, administrado pelo Groningen Growth and Development Centre. Sua obra “The World Economy: a millennial perspective, junto do apêndice estatístico “The World Economy: historical statistics” compõem o maior apanhado já compilado sobre a evolução histórica da riqueza mundial e de sua distribuição. Mais recentemente, as obras Erik Reinert (2008) e Thomas Piketty (2014) retomam essa problemática por vieses diferentes, mas tratando dos efeitos sociais da desigualdade entre os indivíduos e dos efeitos da desigualdade entre os países.

deveria ser a redução da pobreza extrema, o combate a fome e melhoria das condições básicas de vida dos indivíduos. Ou seja, criar condições mínimas para que os indivíduos possam lidar com as questões elementares da vida e realizar sua potencialidade. Essa posição é defendida por alguns analistas que assumem, nas entrelinhas ou abertamente, uma virtude intrínseca à desigualdade social no crescimento econômico (DUTT, TSETLIN 2015) e mesmo por autores liberais consagrados como Amartya Sen e Jeffrey Sachs<sup>5</sup>.

O foco direcionado à redução da pobreza extrema é certamente muito limitado, deixando de lado aspectos fundamentais daquilo que pode ser considerado como desenvolvimento econômico, social e humano. Ou seja, priorizar analítica e politicamente a destinação de recursos para prover condições mínimas de vida não é suficiente. É preciso lidar com a diferença de **renda e riqueza** e de **oportunidades** entre os indivíduos e entre os países, para que seja possível alcançar condições fundamentais de desenvolvimento socioeconômico. Em linhas gerais, essa vem sendo a forma como parte dos acadêmicos e, especialmente, de algumas organizações internacionais tem tratado o problema do desenvolvimento, mas também é o mote central para a realização dos direitos elementares dos indivíduos. Ou seja, atacar as desigualdades, sejam elas de **oportunidades** – e que se relacionam com a necessidade de romper com todas as formas de *discriminação e exclusão*; ou desigualdades de **resultados**, é fundamental para aventar a possibilidade de uma forma de desenvolvimento sustentável e alcance dos direitos humanos.

Nesse sentido, o aumento da desigualdade entre os indivíduos e grupos não é apenas um problema de desenvolvimento, mas também uma questão moral e de realização de direitos humanos – a perpetuação da pobreza, a permanência de mortes causadas ou pessoas acometidas por doenças tratáveis, a continuidade da violência e de injustiças contra populações vulneráveis resultam dos níveis de desigualdade e significam violação a ga-

---

5 Em obras consagradas como “Desenvolvimento como Liberdade” e “A Idéia de Justiça”, Sen trata detidamente, com uma argumentação filosófica rica, a necessidade de conceder aos indivíduos, independente de quais outras variáveis, condições elementares de vida para que possam desfrutar de sua vida e exercer ao máximo suas potencialidades cognitivas e físicas. Sachs, por sua vez, destaca no livro “The End of Poverty” o obstáculo produzido pela pobreza no desenvolvimento econômico de uma população. Em sua interpretação, aquilo que ele denomina de ‘poverty trap’ seria a fator a impossibilitar uma sociedade a traçar uma trajetória de desenvolvimento autônoma e sustentável.

rantias humanas elementares. Desigualdade econômica produz efeitos em diversos aspectos da vida e sobre as sociedades como um todo. O Relatório da CESR mencionado elenca, de forma mais direta, o risco da perpetuação da pobreza, da exclusão social e de diversas formas de discriminação associadas à pobreza e vulnerabilidade em decorrência da permanência de situações de alta da desigualdade.

Ainda, a desigualdade econômica e social produz também efeitos que podem ser vistos, a princípio, como imateriais, mas com dramática relevância e impacto sobre o convívio social e que afetam diretamente os ciclos de acúmulo de riqueza e de renda. A capacidade dos indivíduos de igualmente realizar seus direitos civis e políticos é afetada diretamente pela possibilidade de empregar recursos financeiros para tal e destinar tempo de suas vidas para demandar a garantia desses. De forma mais clara e contundente, a discrepância de poder econômico entre os indivíduos não permite acesso equilibrado à justiça. Por outro lado, ameaça a própria democracia. A desigualdade econômica afeta diretamente a participação política por parte dos grupos e populações em condições materiais diferentes, o que incide sobre o resultado das decisões políticas por parte dos representados<sup>6</sup>.

A severa desigualdade entre os países também cria limitações à capacidade de atuação desses nas esferas decisórias internacionais – cria uma forma de desigualdade política internacional, que incide sobre o equilíbrio das decisões globais e acabam por determinar, por consequência, a atuação de instituições e normas internacionais que lidam com a distribuição da riqueza internacional e com as formas de redução da pobreza e das desigualdades. Nesse sentido, a destituição de capacidade decisória por parte dos países já marginalizados internacionalmente cria um ciclo de perpetuação de normas internacionais desequilibradas e eventualmente injustas, que incidem sobre os padrões e processos de acumulação e distribuição da riqueza global. Na formulação de Freisteina e Mahler (2016), a desigualdade entre os países

---

6 Um exemplo claro dessa questão são as regras de financiamento eleitoral, que afetam diretamente o resultado eleitoral e quais grupos sociais ascendem ao governo, à posição de representantes e controlam os processos decisórios dos países. De uma forma mais sutil, limita a capacidade de grupos economicamente vulneráveis de acompanhar os processos políticos, pressionar pela implementação de políticas públicas que respondam a seus interesses e etc.

marca uma estrutura internacional hierárquica que privilegia uma dinâmica exclusiva de 'exportação de uma forma de civilização e de um modelo de desenvolvimento' para a periferia, que não necessariamente atende às demandas desses países ou que permita a construção de trajetórias de desenvolvimento efetivamente autônomas.

Voltando ao elemento mais específico da questão, pode-se dizer que há, em termos gerais, uma relação entre **renda** e outras formas de desigualdades, especialmente desigualdades em saúde, acesso a educação de qualidade, que se converte em emprego digno e de qualidade, consumo de bens necessários, etc. Ainda, a desigualdade tende a permanecer, ou seja, se transferir entre membros e gerações de uma família. Essas questões nos levam a refletir sobre eventuais **causas estruturais da desigualdade**, que se apresentam na forma de mecanismos de reprodução da desigualdade (exclusão, hierarquização, exploração, marginalização e discriminação). Assim, efetivamente, se entendemos que o problema '**desigualdade**' deve entrar na agenda política, ganhar relevância nas decisões públicas e passar a receber atenção por parte dos atores internacionais, lidar com esses mecanismos é necessário e estratégico. Atacar as causas estruturais da desigualdade demanda identificar os mecanismos que garantem sua perpetuação e reprodução, para que decisões acertadas possam ser tomadas (Freisteina, Mahler 2016).

Por sua vez, torna-se cada vez mais latente o fato de que a minoração da desigualdade econômica, especialmente a desigualdade de renda, é fundamental pelo fato objetivo dela implicar efeitos sobre uma ampla cadeia de elementos que afetam diretamente a vida dos indivíduos, mas também as sociedades em toda sua abrangência. Entretanto, é imperioso lidar com aquelas causas mais elementares produtoras e reprodutoras das desigualdades – sejam essas causas elementos subjetivos associados à discriminação e preconceito (apesar de haver, em casos concretos, aspectos legais e institucionais que levam à discriminação e marginalização), ou causas materiais atreladas à escolaridade, empregabilidade, acesso à justiça e etc.

Esse artigo busca, então, analisar como a questão da desigualdade se manifesta contemporaneamente na agenda de desenvolvimento internacional, observando mais detalhadamente o fato da diminuição da desigualdade ser peça importante na conformação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e elemento fundamental para o efetivo alcance dos demais

objetivos aprovados em 2015. Os efeitos transversais que a desigualdade produz sobre praticamente todas as áreas que dizem respeito à vida humana e ao desenvolvimento social, como muito bem destacado no já mencionado relatório do CESR, enfatiza como esse fenômeno tem interface com praticamente todos outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Apenas para ilustrar, objetivamente, o aumento da desigualdade dificulta a redução da pobreza e a erradicação da fome (como estabelecido nos ODS 1 e ODS 2), além de afetar diretamente outras dimensões e produzir outras formas específicas de exclusão social. O alcance de melhorias nos indicadores de saúde, passando inclusive pelo próprio acesso aos serviços essenciais (ODS 3), passa pelo melhoria das condições socioeconômicas das populações, em razão do fato da maior parte dos indicadores de saúde serem afetados pela nível de desigualdade em uma sociedade<sup>7</sup>. A concentração da renda leva também a uma forma de desequilíbrio na capacidade de consumo das pessoas (relação com ODS 12), o que produz efeitos também na exploração e utilização de recursos naturais. No mesmo sentido, a permanência de condições insalubres de vida leva a outras formas de devastação ambiental<sup>8</sup> (e impacta os objetivos associados à dimensão ambiental e urbana). Como mencionado anteriormente, níveis de igualdade material, coesão social e estabilidade política e institucional são condições necessárias para o alcance do ODS 16 e também não se realizam em situações de grave desigualdade. Em outra dimensão do problema, níveis elevados de desigualdade impedem a sustentação de ciclos de crescimento econômico, agravam o desemprego ou, pelo menos, o emprego formal e de qualidade (ODS 8). A desigualdade econômica também está relacionada com desigualdade de gênero, uma vez que limita participação econômica e oportunidades educacionais (ODS 5).

---

7 As obras e publicações de Richard Wilkinson e Michael Marmot (esse, relator especial da Organização Mundial da Saúde sobre 'Social Determinants of Health') mostram claramente a determinação das variáveis sociais na desigualdade em saúde.

8 Relatório publicado pela OXFAM mostra que os 10% mais ricos do mundo seriam responsáveis pela emissão de aproximadamente 50% dos gases CO<sub>2</sub>. OXFAM. "Extreme Carbon Inequality: why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first" (2015).

## O QUE VEM SENDO DISCUTIDO E FEITO EM RELAÇÃO À DESIGUALDADE INTERNACIONALMENTE?

Nos últimos anos, inúmeros relatórios vêm sendo publicados por várias organizações internacionais e também por organizações não-governamentais sobre a **situação** da desigualdade econômica e social nos países e entre eles. Da mesma forma, parte das análises apresentadas por essas organizações aborda os **efeitos** da desigualdade econômica em diversas áreas, tais como a situação das mulheres e o nível da desigualdade entre gêneros; o acesso à educação, cultura e tecnologias de informação; o acesso e a qualidade dos serviços de saúde; assim como as possibilidades de mobilidade social e inter-geracional. De forma mais ampla, lidam com os impactos e efeitos da desigualdade nessas múltiplas dimensões da vida humana, mas também tratam dessa problemática em seu sentido inverso – ou seja, como a falta de acesso à educação e saúde, assim como a discriminação e marginalização das mulheres, por exemplo, afetam os níveis de desigualdade econômica e social<sup>9</sup>.

Por sua vez, uma ampla literatura tem se dedicado a essas mesmas questões. Uma das problemáticas mais importantes diz respeito à qualificação e diferenciação de formas de desigualdade, para que possam ser abordadas em suas particularidades e desenhadas soluções adequadas. Parte dessa literatura tem diferenciado aquilo que seria *desigualdade horizontal* – basicamente, a desigualdade entre grupos sociais específicos que podem ser divididos, por exemplo, a partir de aspectos relacionados à gênero, raça, grupos religiosos

---

9 Da CEPAL, os relatórios “Time for Equality: closing gaps, opening trails”, de 2010 e “Inclusive Social Development: the next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean” de 2015. A UNWOMEN publicou em 2018 o document “Turning Promises Into Action: Gender Equality In The 2030 Agenda For Sustainable Development”. Já o PNUD dedicou dois volumes do Human Development Report com os temas “Sustainability and Equity: A Better Future for All” em 2011 e “Humanity divided: Confronting inequality in Developing Countries Poverty Reduction” em 2016. OMS, ao abordar a questão dos determinantes sociais da saúde, publicou “Closing the gap in a generation Health equity through action on the social determinants of health” ainda em 2008 e no ano de 2017 “Health in All Policies: Progressing the Sustainable Development Goals - Adelaide Statement”. A OIT também dedicou relatório à questão de igualdade e desigualdade econômica em 2014, “World Social Protection Report - Building economic recovery, inclusive development and social justice”.

etc. Ou a *desigualdade vertical*, em que o foco é a distribuição da renda e da riqueza entre indivíduos (WINKEL, 2015).

Outra diferenciação fundamental é o contraste entre o que seria desigualdade de *oportunidades* e desigualdade sobre *resultados*. A primeira forma de desigualdade se refere à forma como os recursos são acessados pelos grupos ou indivíduos – recursos materiais e serviços que venham a garantir que esses possam tomar decisões, desenvolver plenamente suas atividades e capacidades. A desigualdade de resultados se infere analisando concretamente a apropriação da renda e dos recursos, com foco direcionado à capacidade de absorver os recursos necessários para garantir nível de vida digno e mais adequado. Importante mencionar que existem, efetivamente, fortes interconexões entre desigualdade de oportunidades e desigualdade medida em termos de resultados<sup>10</sup>.

Considerando a evolução recente dos debates sobre o nível e os efeitos da desigualdade, países, organizações internacionais e não-governamentais têm buscado encontrar soluções políticas para lidar com o problema. Efetivamente, a preocupação com os níveis de pobreza encontrados mundialmente e com a desigualdade não é exatamente uma novidade. A década de 1990, que ficou conhecida como a ‘Década das Conferências Internacionais’ das Nações Unidas, em razão da quantidade de discussões e grandes conferências voltadas a refletir sobre o estado do desenvolvimento global, contribuiu com o planejamento de formas para alcançar trajetórias de desenvolvimento humano e sustentável ao alcance de todos (ALVES 2001).

Entre as várias ações e discussões realizadas, naquilo que se refere ao desenvolvimento econômico e social, destacam-se a ‘Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento’, realizada na cidade do Cairo em 1994 e a ‘Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social’ de Copenhague, realizada no ano seguinte<sup>11</sup>. A ‘Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar

---

10 UNDP, 2014 “Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries”

11 Na década de 1990 deu-se início à publicação dos *Human Development Reports* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), assim como a Organização das Nações Unidas adotou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como forma de mensurar o nível de desenvolvimento dos países. Esse índice, que agrega aspectos relacionados à renda, saúde e educação, foi pensado como uma forma abrangente, mas factível de comparar o desenvolvimento social e humano dos países,

Mundial’ de 1996 estabeleceu os elementos fundamentais daquilo que seria consolidado, no momento seguinte, como macro objetivo de abolição da fome em âmbito global. No ano de 1992 foi realizada a ‘Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento’, conhecida como ECO-92, na cidade do Rio de Janeiro – nela assentaram-se as bases do conceito de desenvolvimento sustentável que seria implementado de forma mais consistente com a aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Cabe ainda destacar duas outras conferências importantes, em razão das temáticas abordadas: a ‘II Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos’, a HABITAT II, realizada em 1996 na cidade de Istambul; e em 1995, a ‘IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz’ na cidade de Pequim.

A aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) na virada do século XXI estabeleceu uma resposta concreta para o que fora substancialmente discutido ao longo dos anos 1990. Concretamente, os oito objetivos<sup>12</sup> delinearam um compromisso multilateral para dar concretude aos desejos e discussões avolumadas por mais de uma década. Entretanto, os ODM acabaram focados excessivamente na redução da pobreza – uma dimensão relevante, mas considerada muita restrita para o desenvolvimento humano, social e ambiental. Acentuou, na verdade, uma baixíssima profundidade em relação ao que fora salientado e referenciado como causas elementares do subdesenvolvimento e da perseverança da pobreza, além das formas para sanar tais problemas. A ausência de compromissos mais fortes e profundos, além da própria limitação temática dos ODM, reverberou em outros problemas de coordenação política e ação pública internacional para o desenvolvimento.

Uma das razões da pouca ambição dos compromissos assumidos com os ODM estaria no seu processo de conformação. Foi uma agenda cunhada pela tradicional agenda política Norte-Sul, desenhada por Ministros e buro-

---

em substituição à renda per capita.

- 12 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio eram: 1 – Acabar com a fome e a miséria; 2 – Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 – Reduzir a mortalidade infantil; 5 – Melhorar a saúde das gestantes; 6 – Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 – Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 – Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

cratas de organizações internacionais, especialmente o FMI, Banco Mundial e OCDE, para dar uma nova racionalidade para a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) após o fim da Guerra Fria. Ainda, seu desenho foi marcado por um contexto de forte ascensão neoliberal (FUKUDA-PARR, HULME 2011; FUKUDA-PARR 2016; FEHLING, NELSON, VENKATAPURAM 2013).

Por um lado, as dificuldades inerentes ao processo de implementação dos compromissos assumidos com os ODM e, por outro, alguns dos resultados positivos alcançados, marcaram as negociações para a substituição dessa agenda. Para alguns analistas, a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na 70ª Assembléia Geral das Nações Unidas no ano de 2016 significaria uma mudança radical em relação aos ODM, na medida em que a nova agenda parte de uma construção analítica mais adequada sobre desenvolvimento, apesar de ainda enfrentar limitações e dificuldades inerentes à sua implementação. Para Fukuda-parr (2016), ODM e ODS diferem entre si não apenas no número de objetivos e metas estabelecidas, mas no propósito e concepção, assim como na forma como o processo de elaboração se deu concretamente<sup>13</sup>.

Uma das maiores e mais importantes inovações trazidas com a agenda 2030 foi o reconhecimento de que a disparidade econômica e social entre indivíduos, grupos sociais e países afeta a possibilidade de construção de uma agenda de desenvolvimento efetiva. Trata-se de uma mudança na lógica e no entendimento sobre os meios e os fins do desenvolvimento sustentável.

Ou seja, a introdução da variável *desigualdade* na agenda de desenvolvimento contemporânea é uma mudança de enfoque significativa. A aprovação do ODS 10, “Reduzir a Desigualdade dentre dos países e entre eles”, representaria uma tentativa de alterar o processo histórico de aumento da desigualdade global, salientada no início do artigo, e estabelecer uma mudança de paradigma na idéia de desenvolvimento (POGGE, SENGUPTA 2015; CHANCEL, HOUGH, VOITURIEZ 2017). Esse objetivo específico traz consigo uma grande quantidade de questões que incidem sobre a desigualdade: nacionalmente, a ênfase se coloca na implementação de políticas

---

13 É fartamente relatado na literatura que o processo para conformação dos ODS recebeu contribuições muito mais abrangentes de países em desenvolvimento e menos desenvolvimentos, organizações da sociedade civil e mesmo de outras organizações internacionais que vivenciam temáticas específicas relacionadas ao desenvolvimento.

públicas voltadas a atacar a permanência da desigualdade, tais como: como políticas fiscais voltadas à distribuição da riqueza produzida, políticas sociais e proteção social para enfrentar causas e efeitos da desigualdade, políticas de salário, voltadas a melhor equacionar a relação capital-trabalho (Meta 10.4). Internacionalmente, reconhece-se a necessidade de regulação do mercado financeiro (Meta 10.5) e aumento da representação dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos nos processos de decisão das instituições econômicas internacionais (Meta 10.6). Ainda, defende-se o fortalecimento das regras de tratamento especial e diferenciado para países não desenvolvidos na Organização Mundial do Comércio (10.a); aumento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e outros fluxos financeiros (10.b). Importante fazer menção específica à Meta 10.7, que busca estabelecer formas ordenadas, seguras e regulares de migração e mobilidade de pessoas. Trata-se de uma problemática importante contemporaneamente e que afeta significativamente a inserção econômica e social de pessoas, especialmente aquelas vitimadas por conflitos em seus países de origem.

Importante ressaltar que a questão da desigualdade não aparece apenas no ODS 10, mas está presente em outros objetivos de forma direta e indireta. Da mesma forma, e mais relevante, há sinergias significativas entre a implementação do ODS 10 e o alcance de metas elencadas em outros dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, fica claro na leitura dos textos que definem os ODS o entendimento de que o investimento em outras áreas, como saúde, educação e etc. podem afetar positivamente a redução da desigualdade social e econômica.

O que fica claro na leitura dos ODS e, mais especificamente o ODS 10, é que parte considerável das discussões sobre desigualdade leva em consideração aspectos de *desigualdade horizontal*, na medida em que uma grande parte das temáticas, questões e propostas está relacionada à questões como *acesso e igualdade de oportunidades*, assim como provisões contra *discriminação, exclusão*<sup>14</sup> e *marginalização*. Nesse sentido, o termo *inclusivo*, que aparece em

---

14 Um exemplo de política contra a discriminação no acesso à políticas e serviços públicos, com resultados impressionantes em termos de desenvolvimento e mobilidade social pode ser visto e reportagem publicada no dia 09 de abril de 2018. A reportagem mostra como uma política de cotas pode ampliar significativamente o acesso de pessoas com deficiência ao ensino superior. FOLHA DE S. PAULO. "Cota leva 1.500 pessoas com

diversos trechos, ganha um sentido objetivo mais prático – diz respeito à necessidade do crescimento econômico se aplicar a todos (tanto em termos de igualdade de oportunidades como de resultados) e ter como fim o aumento da qualidade de vida dos indivíduos e a maior equalização das oportunidades. Ou seja, que o crescimento econômico não opere no sentido do aumento das desigualdades.

Essas perspectivas substanciais acerca das causas da desigualdade e como operar para atacá-las se manifestam mais claramente nas três primeiras metas elencadas no Objetivo 10.

**Tabela 1** – Metas selecionadas o Objetivo 10

<p><b>10.1</b> Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional</p> <p><b>10.2</b> Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra</p> <p><b>10.3</b> Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito</p>
---

Fonte: ONUBR

Instituições adequadas e políticas públicas e sociais são determinantes para definir o nível de desigualdade em uma sociedade. Cabe à política e aos governos estabelecer parâmetros e regras para definir as formas e a profundidade da distribuição da riqueza e da renda nacional. De um lado, com a implementação de políticas pré-distributivas adequadas, que determinam regras para o funcionamento do mercado e estabelecem bases para a remuneração do trabalho (por exemplo, com a regulação do salário mínimo). De outro lado estão as políticas redistributivas, que estabelecem os padrões que definem a forma como os resultados econômicos serão distribuídos

---

deficiência às universidades federais”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/04/cota-leva-1500-pessoas-com-deficiencia-as-universidades-federais.shtml>. Acesso em 09/04/2018.

entre os indivíduos economicamente ativos e inativos. Muitos estudos têm salientado a importância desse tipo de políticas para lidar com a pobreza e com a desigualdade (HOY, SUMMER 2016; MORENO, *eti alli* 2014). Da mesma forma, essas duas dimensões da ação política, como mencionado, são reconhecidas pelos ODS.

Por sua vez, o acesso a serviços públicos específicos podem afetar as oportunidades e capacidades dos indivíduos de alterar sua posição econômica e social. No mesmo sentido, a implementação de políticas de transferência de renda, ofertando apoio financeiro às famílias mais pobres, é uma forma significativa de alterar a estrutura sócio-econômica dessas famílias, criar oportunidades e reduzir a transmissão de pobreza e desigualdade entre gerações. Mas não só a diminuição da desigualdade de renda tem efeito transversal sobre diversas áreas. A igualdade de gênero é também apresentada pela literatura como uma dimensão fundamental para o desenvolvimento sustentável em razão da sua transversalidade. As mulheres e meninas são, em geral, as mais afetadas pelas crises e por todas as demais violações e vulnerabilidades materiais (são desprovidas de acesso à saúde adequada, acesso à informação e educação, condições dignas de trabalho etc.). Entretanto, o investimento financeiro e apoio público para diminuição da vulnerabilidade e aumento da igualdade de gênero tem se comprovado como tendo um efeito multiplicador considerável (FREISTEINA, MAHLER 2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível dizer que o problema geral da permanência e aumento da desigualdade econômica entre indivíduos, grupos sociais e países passou a receber imensa atenção global. A quantidade de documentos produzidos por importantes organizações internacionais e ONGs, além do aumento da produção acadêmica qualificada sobre o tema, atestariam isso. De fato, o próprio aumento da desigualdade, testemunhada nos últimos anos, seria um indicador direto da necessidade de tomar a questão como um ponto importante a ser tratado acadêmica e politicamente. Entretanto, a consideração geral de que algo efetivamente importa não necessariamente leva a um maior compromisso, por parte desses mesmos atores mencionados, para lidar a questão e buscar soluções para tal.

A aprovação em 2015 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável levou ao centro da agenda global o problema da desigualdade. Não é possível ainda, evidentemente, fazer análises mais profundas sobre os resultados dessa mudança de concepção ou mesmo esperar previsões certas sobre o futuro. A leitura mais crítica dos ODS nos mostra, ainda, que o desejo manifestado de mudanças (claramente apresentado no argumento geral do ODS 10) não se concretiza, da forma contundente como necessário, nas suas metas e nos indicadores. Isso é certamente um desalento para os que desejam mudanças mais radicais em termos de distribuição de renda e de riqueza entre as pessoas e os países, mas, por outro lado, a inserção do tema nas discussões globais, permite que esforços sejam direcionados à sua realização. Essa sinalização de que a desigualdade é um problema grave já pode ser vista como uma vitória, mas, como mencionado, exigirá arranjos políticos e políticas públicas nacionais e internacionais que lidem com o problema da forma adequada e que considere sua magnitude.

Metas que definem a necessidade de políticas fiscais mais justas ou mesmo que defendem maior regulação do mercado financeiro são, concretamente, avanços inimagináveis em décadas atrás. Da mesma forma que a transversalização do problema da desigualdade em uma ampla variedade de questões que dizem respeito ao desenvolvimento humano, social e ambiental traz a idéia de que essas temáticas serão tratadas de forma mais estrutural, profunda e assertiva e não apenas por meio de ações paliativas e de caráter assistencialista.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Ibr, 2001.

ANSTEE, Margaret Joan. "Millennium Development Goals: milestones on a long road". In: WILKISON, Rorden; HULME, David. **The Millennium Development Goals and Beyond: global development after 2015**. Routledge, 2012.

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. "From Disparity to Dignity: tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals". **Human Rights Policy Brief**, 2016.

CHANCEL, Lucas; HOUGH, Alex; VOITURIEZ, Tancrede. “Reducing Inequalities within Countries: Assessing the Potential of the Sustainable Development Goals”. **Global Policy**, 2017.

CHANCEL, Lucas et alii. **Carbon and inequality: from Kyoto to Paris**. Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013) & prospects for an equitable adaptation fund. Paris School of Economics, 2015.

DUTT, Pushan; TSETLIN, Ilia. What Really Matters Is Poverty, Not Income Inequality. **INSEAD Knowledge**, 2015.

FEHLING, Maya; NELSON, Brett; VENKATAPURAM, Sridhar. “Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review”. **Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice**, vol. 08, n. 10, 2013.

FREISTEINA, Katja; MAHLER, Bettina. “The potential for tackling inequality in the Sustainable Development Goals”. **Third World Quarterly**, vol. 37, n. 12, 2016

FUKUDA-PARR, Sakiko. HULME, David, “International Norm Dynamics and the ‘End of Poverty’: Understanding the Millennium Development Goals”. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**. vol. 17, No. 1, pp. 17-36, 2011.

FUKUDA-PARR, Sakiko. “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development”. **Gender and Development**, vol. 24: 01, p. 43-52, 2016.

GORE, Charles. “The Post-2015 Moment: Towards Sustainable Development Goals and a New Global Development Paradigm”. **Journal of International Development**, vol. 27, 2015.

GUPTA, Joyeeta; VEGELIN, Courtney. “Sustainable development goals and inclusive development”. **International Environmental Agreements**, vol. 16, 2016.

HOY, C., SUMMER, A. “Gasoline, Guns and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty?” **Center for Global Development**, 2016.

LE BLANC, David. “Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets”. **Sustainable Development**, vol. 23, 2015.

OXFAM. **An Economy for the 1%** (2016).

PIKKETY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. “The Sustainable Development Goals: a plan for building a better world?”. **Journal of Global Ethics**, 11:1, 2015.

REINERT, Erik. **How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor**. New York: Public Affairs, 2007.

WILKINSON, Richard. MARMOT, Michael. **Social determinants of health: the solid facts**. World Health Organization, 2003.

WINKEL, John. "Inequality and the 2030 Agenda for Sustainable Development." **UN/DESA Development Issues**, n. 04, 2015.



## CAPÍTULO 11 – ODS 11 “TORNAR AS CIDADES E OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS”

Thiago Gehre Galvão

*Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retornar à tarde o mesmo caminho e voltar para a casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte (LEFEBVRE, 2001: 118)*

### INTRODUÇÃO

O cotidiano das cidades, descrito por Henri Lefebvre ao apontar as dificuldades conexas à mobilidade urbana, está repleto de dinâmicas, forças, ações e reações que tendem a escapar ao escrutínio do internacionalista, ainda que os assuntos primordiais de uma cidade relacionem-se à sustentabilidade – conceito amplamente discutido nas relações internacionais. A implicação acadêmica natural de se assumir a cidade como unidade de análise para as relações internacionais é ter que lidar com um problema de pesquisa multifacetado, com variáveis interdependentes às questões ambientais.

A busca por se alcançar cidades e comunidades sustentáveis marca o propósito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 da Agenda 2030 das Nações Unidas e se relaciona a diferentes realidades: conflitos e desastres naturais, por exemplo, geram o deslocamento de pessoas que migram em busca de uma vida melhor, inchando as cidades e sobrecarregando serviços básicos tais como saúde e habitação (CLARO et al 2018); o crescimento populacional de uma localidade exerce pressão sobre a terra disponível, empurrando as cidades muito além dos seus limites administrativos originais, ao mesmo tempo em que fenômenos do tipo *land grabbing* ou estrangeirização

de terras tem impacto nas cidades (ZOOMERS et al 2017; LIMA & LEITE 2016); a expansão urbana não planejada mediante atuação desregulada das forças de mercado minam vários indicadores do desenvolvimento sustentável levando à formação de assentamentos subnormais (ou à favelização), em grande medida fruto de processos de acumulação pela desapossamento/espoliação (*accumulation by dispossession*) dos que menos têm pelos que mais tem (HARVEY 2003); e por fim, a poluição atmosférica urbana e o tratamento inadequado dos resíduos sólidos, descartados na maioria das vezes de forma insegura, também afetam cidades em todo o mundo, causando doenças e milhões de mortes prematuras.

Fica evidente a relevância dos governos locais e regionais (LRGs) como parte constitutiva da sociedade internacional no século XXI. A rápida transformação das regiões do planeta nas últimas décadas – em 2008 a população urbana superou em número a população rural – marcou o advento do que se chama um novo “milênio urbano”, sendo esperado que, até 2050, dois terços da população mundial vivam em áreas urbanas (HABITAT 2017).

O poder relativo das cidades na agenda global das relações internacionais é considerável. Estima-se que cerca de 400 mil governos locais e subnacionais fazem parte dos 63 países que já apresentaram Avaliações Nacionais Voluntárias (ANV) nos Fóruns Políticos de Alto Nível (HLPF) sobre o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, que ocorreram em Nova Iorque entre 2016 e 2017. Portanto, a própria consecução dos 17 ODS da Agenda 2030 das Nações Unidas encontra eco nas cidades e na energia vital que sua densidade populacional e suas instituições têm para alavancar e catalisar a implementação da Agenda 2030 na miríade de localidades do planeta (REPORT 2015).

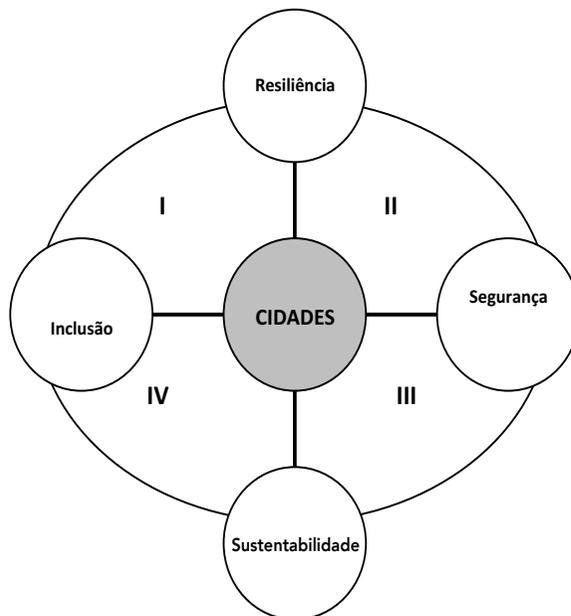
O argumento deste artigo é de que a cidade encapsula todos os desafios presentes na Agenda 2030, sendo um universo particular para o estudo dos ODS e que fornece às Relações Internacionais oportunidade de contribuir com o debate teórico, conceitual e metodológico. Para tanto, divide-se o texto em três partes principais. Na primeira se faz um enquadramento analítico do ODS 11, apresentando o objetivo em si, princípios, dimensões, metas, indicadores e as sinergias que se estabelecem com alguns outros objetivos globais. Além disso, discute-se brevemente a *localização* como dinâmica

constitutiva do ODS 11. A segunda parte mergulha na compreensão sobre o tema pela ótica das Relações Internacionais, apontando os limites teóricos e as manifestações históricas atreladas à agenda. A terceira parte aborda os desafios e perspectivas do ODS 11 para as relações internacionais no século 21.

## ENQUADRAMENTO ANALÍTICO DO ODS 11

### Princípios do ODS 11

O Objetivo 11 se refere a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. São quatro princípios basilares para se compreender a ideia e os valores contidos no ODS 11, bem como compreender como se está pensando as “cidades do futuro”, ou seja, espaços urbanos que sejam ao mesmo tempo capazes de lidar com o meio ambiente, resistentes às forças do homem e da natureza, livres de ameaças e promotores da equidade.



**Figura 1** – Diagrama Cidades e Comunidades Sustentáveis

Por resiliência se entende a capacidade dos agentes em conceber estruturas, estabelecer processos, manter relações e realizar articulações visando garantir a segurança e sobrevivência de instituições e indivíduos em determinada sociedade. A resiliência depende da capacidade dos agentes de coordenar políticas e governar ações de maneira ordenada e continuada no tempo, de modo a enfrentar circunstâncias históricas, geográficas e culturais definidoras de cada região e país.<sup>1</sup>

A ideia de resiliência das cidades está associada a sua capacidade de resistir, por exemplo, às mudanças climáticas, ao aumento do nível do mar e inundações (cidades em Estados-ilha; cidades costeiras e à beira dos rios), aos ciclones tropicais e tempestades (cidades do Caribe e da América Central), ou secas prolongadas (cidades em regiões áridas e semi-áridas). Além disso, a ideia de resiliência das cidades relaciona-se a diferentes tipos de iniquidades e práticas abusivas, tais como corrupção e malversação dos recursos públicos.

Construir resiliência requer identificação e avaliação de riscos, elaboração de programas de redução de vulnerabilidades e formulação de políticas de minimização das suscetibilidades que ampliem a preparação para emergências, a resistência a choques e a capacidade de adaptação às mudanças contínuas. Neste sentido, a cidade resiliente deveria estar preparada para absorver e se recuperar de estresses naturais ou induzidos, mantendo sua funcionalidade institucional, suas estruturas e identidade cultural. Igualmente, cidades resilientes deveriam ser capazes de catalisar transformações sociais que auxiliem na tarefa de superação das desigualdades econômicas, sendo acolhedoras das diferenças de gênero.

A ideia de resiliência presente na Agenda 2030 se refere, portanto, tanto à construção de infraestruturas capazes de suportar as ações do homem no meio ambiente, às forças da natureza que avançam sobre as cidades, como também às construções sociais em termos de convenções e *habitus* que perpetuam condições de privilégios de gênero e classe nas cidades.

---

1 No caso do Brasil, a ideia de resiliência não atém apenas a questões infraestruturais, dependendo de aspectos históricos tais como: a superação de seu passado colonial e imperial; dos ensaios conservadores e autoritários e da afirmação da democracia como modelo político; bem como do federalismo como pilar da cultura política que define o *modus operandi* das cidades como entes subnacionais.

Por segurança se entende a condição geral que permite aos Estados e seus indivíduos viver em comunidade de maneira organizada e livre de medos, ameaças, riscos e perigos de todo tipo. Segurança na política internacional remonta a existência de um grupo ameaçado, um perigo real, imaginado ou percebido, bem como a vontade de algum agente de identificar determinado fenômeno e acontecimento como ameaçador, arriscado e/ou perigoso. A resultante pode ser uma política deliberada de alçar determinado tema da agenda doméstica a uma questão de segurança, ou seja, a securitização de algum setor da vida em sociedade (KALDOR & RANGELOV 2014).

Com a evolução dos estudos de segurança e a assunção de perspectivas teóricas não convencionais abriu-se caminho para o entendimento do nexo entre segurança e desenvolvimento, o que faz todo o sentido para capturar vários elementos da Agenda 2030 dos ODS. Como lembra *Duffield* (2001, 16) “Em última análise, o desenvolvimento é impossível sem estabilidade e, ao mesmo tempo, a segurança não é sustentável sem desenvolvimento. Essa convergência não é simplesmente um assunto de políticas públicas. Tem profundas implicações políticas e estruturais”. Assim, a dimensão da segurança para as cidades tem íntima relação com a construção de sociedades justas e pacíficas, o que demanda um conjunto de ações na área da segurança pública, do transporte público e da mobilidade urbana, dentre outras que visem garantir uma vida livre de riscos, perigos e ameaças.

Sustentabilidade, por sua vez, refere-se ao pleno respeito ao meio ambiente e a tipos de relações e práticas sociais, econômicas e culturais que se estabelecem no quadro de proteção aos recursos naturais, bem como de compromisso com o clima do planeta. No novo milênio a ideia de sustentabilidade está atrelada à noção de compromisso climático que, para *Viola & Franchin* (2014: 678) seria o grau de engajamento das sociedades e decisores políticos em assimilar e responder à crise climática como o desafio central da humanidade. Neste caso, caberia acrescentar papel estratégico das autoridades e gestores dos governos locais em identificar problemas como parte desta dimensão de sustentabilidade, para daí procurarem ações de adaptação ou mitigação por exemplo. Logo, as cidades sustentáveis deveriam se constituir em habitat ambiental, social e economicamente saudável para as populações de hoje e das gerações futuras, buscando estabelecer práticas de baixa emissão de carbono, de segurança energética, de economia e infraestrutura verdes.

Por inclusão infere-se a participação efetiva de todos os grupos sociais no destino político da cidade. Diferenças no acesso a oportunidades, renda, consumo, informação e tecnologia causam impactos agudos entre moradores dos assentamentos subnormais e suas populações mais pobres. Particularmente desafiador é lidar com as desigualdades de gênero nas cidades (no mercado de trabalho, no acesso à educação, na representação política, na vulnerabilidade à violência e na superexposição a doenças como HIV). Logo, um dos caminhos para a inclusão política é a redução das desigualdades e a constituição de um regime de relações sociais capaz de criar normas e afetar processos de tomada de decisão em favor das populações vulnerabilizadas que tendem a habitar os chamados assentamentos subnormais.<sup>2</sup>

### Metas do ODS 11

Especificamente, o ODS 11 está dividido em sete metas, sendo que a meta 11.7 está dividida em três submetas, o que totalizaria 10 alvos a serem alcançados até 2030 pelos países engajados no processo de implementação dos objetivos globais. As metas foram desenhadas com base nos princípios descritos anteriormente e tratam da consecução em todos os países de uma nova agenda urbana (NUA) que fosse resiliente, inclusiva, segura e sustentável. Na interação entre os quadrantes I e II as preocupações com inclusão, resiliência e segurança indicam o compromisso com “o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos” (11.1), como água, luz e coleta de lixo. Além disso, aponta a necessidade de urbanizar os assentamentos subnormais, especificamente as favelas, aumentando as capacidades para o planejamento e gestão territorial de maneiras participativas e integradas (11.3).

Na interação entre os quadrantes III e IV, os princípios de inclusão, segurança e sustentabilidade respaldam os compromissos de “fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo” (11.4), de “reduzir o impacto ambiental negativo per capita das

---

2 De acordo com o IBGE (2010, p. 29), “um aglomerado subnormal consiste em linhas gerais em uma área ocupada irregularmente por certo número de domicílios, caracterizada, em diversos graus, por limitada oferta de serviços urbanos e irregularidade no padrão urbanístico”.

idades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais” (11.6), ao mesmo tempo em que demanda o “acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes”, (11.7).

Na interação entre os quadrantes II e III, resiliência, segurança e sustentabilidade informam as metas de “proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos” (11.2); bem como “reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água” (11.5).

No quadrante IV delinea-se o universo de identificações com os grupos sociais que demandam atenção especial no sentido de serem considerados e incluídos nas principais políticas e ações relacionadas ao ODS 11. Fala-se, então, das necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos (11.2) e o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade (11.5). Esta noção de inclusividade vai além ao requerer “relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais” (11.7.a); adoção e implementação de “políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres” (11.7.b); bem como apoio aos “países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais” (11.7.c).

## **Indicadores do ODS 11**

O trabalho com indicadores diz respeito ao estabelecimento de metas internacionalmente acordadas que possam ser informadas e utilizadas como índice de comparação entre países em diferentes partes do mundo. Indicadores são apresentados em relatórios de acompanhamento e avaliação como fruto de estudos técnicos que visam apontar progressos e desafios, conquistas, áreas problemáticas e questões emergentes, apontando tendências globais a serem combatidas ou seguidas. Criam uma lógica política própria que tem

relevante influência nas relações internacionais, seja como mecanismo de pressão política, seja para respaldar narrativas sobre determinadas realidades (KELLEY & SIMMONS 2015).

Os objetivos são inspiradores, mas os seus contrapartes numéricos, os indicadores, precisam ser uma mescla de realismo e idealismo. Ao mesmo tempo em que devem desafiar o ceticismo de buscar as mudanças necessárias no mundo, inspirando a máquina pública a agir em favor das populações, indicadores globais devem ser: a) orientados para os resultados (*results-oriented*); b) representativos das preocupações públicas, políticas e sociais; c) definidos claramente; d) objetivamente mensuráveis; e) escalonados para medição e agregação para representar tendências globais, regionais, nacionais e locais (STATISTICS 2013).

Os indicadores presentes no ODS 11 requerem um nível de desagregação específico, qual seja, o municipal, para que se consiga alcançar os temas urbanos. No caso brasileiro, como de outros vários países considerados em desenvolvimento, a atenção especial da agenda tem sido com o acesso aos serviços básicos. Utilizando-se o diagrama *Cidades e Comunidades Sustentáveis* é possível separar os indicadores (tanto aqueles que já existem como os que deveriam vigorar hoje) conforme sua aproximação aos polos da resiliência, sustentabilidade, inclusão e segurança. Além disso, é possível verificar que os indicadores estão relacionados a categorias mais amplas, que funcionam como um norte para os formuladores de políticas públicas, tais como habitação, mobilidade, preservação, comprometimento, planejamento, proteção, democratização e sobrevivência.

O primeiro conjunto de indicadores vem da aproximação com a ideia de resiliência e engloba as categorias *habitação, mobilidade e preservação*. Os principais indicadores apontam dados sobre déficit habitacional; proporção da população residente em aglomerados subnormais e nas demais áreas urbanas; importância de um sistema de transporte sustentável e eficiente; tempo médio gasto da moradia ao local de trabalho; tempo médio de viagem (casa-trabalho); o custo anual dos acidentes de trânsito; óbitos em acidentes de transporte; distâncias percorridas pelas pessoas; rodovias em aglomerados urbanos; rodovias municipais, estaduais, federais; adaptabilidade das cidades e suas vias aos portadores de deficiência; percentual de Unidades da Federação (UFs) e municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas;

percentual dos recursos públicos federais para cultura; percentual das escolas públicas de educação básica com a matéria Arte no currículo regular tratando de patrimônio cultural (INDICADORES 2015).

O segundo conjunto de indicadores refere-se mais detidamente à dimensão da sustentabilidade consoante às categorias *comprometimento, planejamento e proteção*. Dentre os principais indicadores pode-se citar a adesão dos gestores municipais à Agenda de Compromissos dos Objetivos do Milênio (sobre total de municípios brasileiros); Agenda 21 segundo o estágio de implantação nos municípios; Municípios com legislação específica para tratar da questão ambiental; coleta per capita de resíduos sólidos domiciliares; consumo de substâncias que destroem a camada de ozônio; perfil demográfico das populações atingidas por desastres naturais. Neste caso, novos indicadores deveriam passar a demandar informações específicas sobre os compromissos das cidades com os ODS (INDICADORES 2015).

O terceiro conjunto de indicadores refere-se às dimensões de inclusão e segurança segundo as categorias *democratização e sobrevivência*. Os indicadores deveriam capturar tanto o processo de democratização na sociedade como as situações de risco e ameaça a sobrevivência de grupos populacionais auferindo: o número de governos locais com mecanismos de orçamento participativo; alinhamento do plano diretor, estatuto da cidade e estatuto da metrópole à Agenda 2030; óbitos em virtude de acidentes ambientais; impactos humanos e materiais dos eventos extremos; percentual de municípios com ações e/ou instrumentos de gerenciamento de riscos; internações hospitalares por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado; percentual de pessoas vítimas de roubo ou furto; e taxa de homicídios (INDICADORES 2015).

Em suma, os indicadores a serem considerados para o acompanhamento do ODS 11 da Agenda 2030 precisam capturar oito camadas da realidade social a) **planejamento** – capacidade dos governos locais de alocar pessoas e recursos para as ações previstas na agenda; b) **gestão** – nível de organização dos municípios para atingir metas assumidas; c) **engajamento** – nível de participação social no monitoramento das ações previstas; d) **impacto** – consequências das atividades socioeconômicas na vida urbana; e) **mitigação** – grau de investimentos em modernização infraestrutural; f) **transformação cultural** – inclinações a mudanças comportamentais confor-

me os princípios de cidades sustentáveis; g) **adaptação** – nível de integração, coordenação e adequação das políticas públicas às metas do ODS 11; e h) **preparação** – condições de resistência aos desastres socioambientais (INDICADORES 2015).

## Sinergias

Ao se falar em cidades e comunidades sustentáveis é preciso compreender quais as sinergias que se estabelecem entre o ODS 11 e os outros objetivos da Agenda 2030. Neste contexto sinergias significam ações associadas e transversais que estabelecem coesão e organicidade entre dois ou mais ODS e servem para se visualizar com maior precisão os desafios para cumprimento da Agenda 2030, bem como os nichos de cooperação entre diferentes atores do sistema.

Por exemplo, para se pensar o estabelecimento de cidades sustentáveis deve-se considerar a sinergia entre o ODS 11 (Cidades) e o ODS 6 (Água), verificando-se a existência de um conjunto de pessoas afetadas por desastres como alagamentos, ciclones, deslizamentos, enxurradas, inundações, secas, dentre diversos outros que associam água e cidades. Igualmente importante é a conexão entre o ODS 11 e o ODS 7 (energia), averiguando o papel da água na composição de matrizes limpas e energeticamente eficientes para as cidades. Além disso, toda uma literatura em segurança internacional aponta para o nexo entre a fratura social e a falência dos Estados com condições associadas à pobreza extrema (ODS 1) e à desnutrição (ODS 2) prolongada de parte de sua população. As cidades como ambientes seguros precisariam estar livres destas ameaças.

Os desafios em se alcançar o tipo ideal de uma cidade sustentável e as reações a favor da Agenda 2030 dos ODS podem ser capturados pela leitura de incertezas críticas e ações estratégicas presentes em diferentes situações da vida urbana. A luta contra as desigualdades nas periferias das cidades (ODS 1); reações populares ao desmonte da rede de políticas governamentais para o combate à fome (ODS 2); avanços em pesquisas científicas para enfrentar crises de saúde pública, como a febre amarela ou a microcefalia associada à Zika (ODS 3); o empenho de professores e educadores procurando trabalhar para que se estabeleça no país uma educação de qualidade (ODS 4); movi-

mentos sociais de diferentes matizes lutando para que as desigualdades de gênero que atingem garotas e mulheres vivendo nas cidades brasileiras sejam reduzidos (ODS 5); políticas de enfrentamento das ameaças provindas de crises hídricas e de abastecimento e acesso a água (ODS 6); organizações internacionais não governamentais como GIZ e WWF com projetos de eficiência e diversificação voltados à superação das condições de insegurança energética nas cidades brasileiras (ODS 7);

Outras sinergias relevantes apontam para os gargalos estruturais e os desvios políticos que tendem a obstaculizar o cumprimento da Agenda 2030. A mobilização social amparada pelo Ministério Público contra as reformas trabalhistas que facilitariam a instalação de contextos de trabalho indigno para além do que já se enfrenta nas cidades brasileiras (ODS 8); o descaso das autoridades federais e estaduais com as condições das estradas brasileiras, que deveriam ser verdadeiramente resilientes (ODS 9); os constantes casos de desmoronamento e soterramento de domicílios e ocupações em lugares impróprios, sem espaço adequado ou serviços básicos (ODS 10); os desafios de se avançar para uma economia de baixo carbono que fomente a produção e consumo sustentáveis (ODS 12); a difícil tarefa de conscientizar os gestores locais para o seguimento do Plano Nacional de Adaptação (ODS 13); os constantes casos de contaminação da água dos oceanos em cidades litorâneas tornam perigoso o uso recreativo das praias (ODS 14); a ausência de ações específicas para a preservação das florestas em áreas urbanas (15); as fragilidades normativas para se garantir que a corrupção não interfira mais ainda nos destinos políticos das cidades (ODS 16).

## Localização

A ideia de localização está em construção como conceito nas Relações Internacionais na medida em que se avança no acompanhamento e avaliação da Agenda 2030. Nada obstante, mantém uma íntima relação com o período de vigência da Agenda do Milênio, especialmente porque o chamado *MDG momentum* criou as bases para se pensar formas de internalizar em regiões, países e cidades os oito objetivos definidos a partir de 2000 pela ONU. A noção de localização dos ODM, que no Brasil receberia denominações como municipalização ou tropicalização, se pautou em sistemas de monitoramento

que permitiram às autoridades locais rastrear contribuições à consecução da agenda, olhando para a alocação e utilização financeira anuais em ações e projetos alinhados aos ODM (MDG REPORT 2015).

Como um esforço de conceituação para a Agenda 2030 dos ODS, entende-se por localização o conjunto de intervenções positivas e concertadas, dialogadas entre diferentes agentes e consoantes às dinâmicas políticas, econômicas, sociais, culturais locais. No caso em tela, a principal missão de cidades e LRG é o de desenhar um sistema e/ou mecanismo de “localização” dos ODS que seja: a) multidimensional, na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; b) cidadão, na perspectiva de fortalecer a justiça social e o lugar dos indivíduos na sociedade; c) compreensivo, no sentido de englobar a diversidade de interesses e valores dos grupos sociais existentes; e d) territorializado, refletindo as especificidades de determinada localidade, especialmente em países de dimensão continental como o Brasil.

Um mecanismo de localização dos ODS – multidimensional, cidadão, compreensivo e territorializado – inclui campanhas de divulgação, como o envelopamento de um vagão do metrô de Brasília; criação de fóruns específicos para debate dos temas relacionados, como o Encontro com os Municípios para o Desenvolvimento Sustentável (EMDS) promovido pela FNP; a criação de centros e redes de pesquisa especializadas como a Rede de Universidades para os ODS e o Observatório dos ODS na UFPB; publicações de cartilhas, brochuras e boletins e material de disseminação, como um quadrinho da Turma da Mônica desenhado por Mauricio de Souza; o treinamento e a capacitação de pessoal para trabalhar com a Agenda 2030, como a proposta da ENAP; bem como o desenho de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas com indicadores que dialoguem com aqueles propostos pela Agenda 2030, como o guia de localização da CNM.

Igualmente, um mecanismo de localização dos ODS contribui para a conscientização da população e dos gestores sobre a necessidade de se alinhar planos, programas e políticas públicas locais com os objetivos globais. Demanda, ao mesmo tempo, esforços de institucionalização e fortalecimento das capacidades dos governos locais e das comunidades locais de acordo com grandes marcadores internacionais. Assim, novos quadros institucionais, como secretarias, grupos de trabalho, grupos de pesquisa, passam a incluir os ODS em suas rotinas e canais de diálogo e coordenação, bem como nos

desenhos de políticas públicas. Além disso, por meio do intercâmbio de boas práticas é possível ampliar o escopo de aprendizado para o monitoramento local em consonância com a Agenda 2030. De fato, o compartilhamento de iniciativas ou projetos entre gestores de diferentes cidades facilita se alcançar um determinado nível de conhecimento sobre os ODS.

## **ODS 11 E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **Alcances teóricos**

O tema das cidades está intimamente ligado à discussão sobre a atuação internacional de entes subnacionais, podendo ser a cooperação internacional federativa (dentro do quadro burocrático e normativo existente), a cooperação descentralizada (para além da centralidade política do Estado) e a cooperação multinível (envolvendo organizações internacionais, empresariado e atores sociais). Todas as terminologias se conectam nas relações internacionais ao quadro teórico e conceitual da paradiplomacia ao desenvolverem reflexões e buscarem explicações sobre a atuação de estados, municípios, regiões administrativas, províncias e outras formas de organização política contidas na estrutura do Estado Nacional – com autonomia e capacidades para promover sua inserção internacional.<sup>3</sup>

De fato, pode-se dizer que houve nas últimas décadas um incremento do escopo e qualidade das ações internacionais dos governos subnacionais, catapultados pela regionalização e globalização (econômica, social e cultural), o que transformou internamente as bases da autoridade e legitimidade na qual o Estado Nacional continua a ter importância, mas apenas como um dentre vários níveis de autoridade. O declínio da autoridade dos Estados é compensado, nesse contexto, pela difusão crescente da autoridade para outras instituições e organizações, como os órgãos locais e regionais. A fragmentação do estatocentrismo permitiu enxergar uma espécie de “diplomacia paralela” das unidades menores, os entes subnacionais, com capacidade de reagir a ameaças ou oportunidades emanadas das diferentes arenas internacionais.

---

3 Sobre o sistema conceitual constituído em torno da ideia de paradiplomacia ver: JUNQUEIRA, Cairo Gabriel. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. BIB, São Paulo, n. 83, 1º semestre de 2017 (publicada em fevereiro de 2018), pp. 43-68.

Seguindo quadros constitucionais e normativos específicos os entes subnacionais poderiam exercer ações complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central num efeito cascata, vis-à-vis dinâmicas transnacionais e transfronteiriças. (SOLDATOS & MICHELMANN 1990; BROWN & FRY 1993; COX 1996; ALDECOA & KEATING 1999; WANDERLEY & VIGEVANI 2005)

A chamada atuação global municipal varia em forma e abrangência. Tanto se refere à atuação de cidades com perfil global, grandes metrópoles com poder econômico e estruturação burocrática para exercer relações internacionais, como de irmanamentos entre cidades fronteiriças ou de diferentes regiões do planeta, ligadas por acordos bilaterais ou trilaterais e memorandos de entendimento (MOU) com objetivos específicos. Em ambos os casos se traduz na cooperação internacional multinível que encapsula diferentes *tracks* diplomáticos que conectam o local aos desafios da política global, ao mesmo tempo em que viabiliza ações descentralizadas de cooperação técnica, promoção econômica do desenvolvimento regional e visibilização externa dos potenciais (turísticos, comerciais e culturais) de um ente subnacional (CEZARIO 2011; CNM 2016).

Há consenso na literatura de que o incremento da atuação global municipal amplia a competitividade nas relações internacionais. Parece ser ambivalente o papel dos governos locais brasileiros nas relações internacionais, vis-à-vis a preparação e participação nas principais conferências globais. Por um lado, influenciando a política externa brasileira, tanto para obter alguma vantagem para sua região, como evitando que embaraços sejam criados para seus governos locais. Por outro, buscando institucionalizar redes de atuação que possibilitem ampliar sua circulação internacional, ampliando as chances de financiamento para projetos ou acesso a conhecimento técnico e tecnológico, que podem ser valiosas para aquela localidade.

No caso em tela, percebe-se que uma das arenas mais acessadas pelos entes subnacionais foi justamente a ambiental, consubstanciada na presença concertada dos governos locais em momentos marcantes como a Rio+20, particularmente daqueles com melhor estrutura administrativa e cultura política de internacionalização – como Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro – ou ainda com interesses específicos na agenda, como os atores subnacionais da Amazônia (GOMES 2011). Atualmente, e

com forte apoio do PNUD e das Associações Municipalistas como CNM e ABM, é possível identificar interessantes experimentos de municípios como Monteiro Lobato (SP), Pombal (PB) e Barcarena na localização da Agenda 2030 e dos ODS

### **Regime de Historicidade do ODS 11 na Política Internacional**

A principal característica definidora dos ODS é seu regime de temporalidade, ou seja, a maneira como se articulam com os tempos passado, presente e futuro. O regime de temporalidade dos ODS está estabelecido na expressão “Até 2030...”, que tem por efeito criar um sentido de continuidade entre ações do passado com as decisões de hoje e o “futuro que queremos”. Como aponta Hartog (2013, 175-177), “o futuro é o telos. Dele vem a luz que ilumina o passado” e, portanto, olhar para 2030 nos dias de hoje (presente) é imaginar que conseguiremos de certa feita superar os problemas de outrora (passado) e progredir em vários temas rumo a um horizonte renovado (futuro).

O regime de historicidade do ODS 11 na política internacional é resultado de três processos históricos distintos que convergiram na chamada Agenda 2030: a) as grandes conferências sobre meio ambiente e clima; b) as negociações específicas nas arenas global e regional sobre habitação; e c) a criação da ambiência (normativa-institucional) internacional de indução dos ODS.

De maneira geral, a Agenda 2030 dos ODS estabelece uma conexão temporal entre as principais Conferências da ONU que ocorreram nos anos 1970 (Estocolmo e Istambul), com aquelas que marcaram a década de 1990, sobre temas como Desenvolvimento Sustentável, Direitos Humanos, População e Desenvolvimento, Mulheres e Habitação, a Cúpula do Milênio que definiu os ODM e com o esforço de revisões vinte anos depois (Rio+20, Cairo+20, Beijing+20, Istambul+20), criando-se o momento para a discussão sobre os novos objetivos globais e suas metas.

Quanto ao conjunto de negociações específicas na arena ambiental destacam-se duas grandes fases de evolução da agenda ambiental global que influenciaram a participação das cidades nas discussões sobre sustentabilidade. Primeiro, uma longa trajetória que encapsula a Conferência de Estocolmo (1972), que praticamente lança o debate global, pelo menos formalmente,

sobre o nexo desenvolvimento e sustentabilidade; a Conferência Rio 92 que apresenta à comunidade internacional a noção de desenvolvimento sustentável como um conceito político, bem como a Agenda 21 como um referente para as decisões políticas ambientalmente orientadas; o Protocolo de Kyoto – que entre 1997 e 2005 estabeleceu as linhas de atuação da comunidade internacional em relação às mudanças climáticas, com uma inovadora abordagem regionalista.

A partir da COP 13 em Bali (2007), que cristalizou o *road map* para que se alcançasse um futuro climático seguro, evidenciou-se a entrada em jogo dos entes subnacionais e das questões afeitas à subnacionalidade na agenda global. Workshops, reuniões e encontros de alto nível passaram a considerar a relevância de se integrar e coordenar o planejamento e práticas de adaptação às mudanças do clima em diferentes setores e em diferentes níveis para além do internacional. O nível subnacional – em diferentes escalas (comunidade provincial, municipal, urbana e rural) – passaria a ser considerado no planejamento e práticas de adaptação (REPORT 2007).

Começava a se desenvolver um sentido importante que aparece com maior nitidez para o ODS 11, de que o sucesso das medidas de mitigação e adaptação seria resultante de abordagens participativas e de esforços do tipo *botton-up* que atendessem às necessidades identificadas pelas comunidades locais. Além disso, foi se difundido a noção de se mapearem e divulgarem boas práticas e exemplos desenvolvidos no nível subnacional como forma de melhorar a aprendizagem de outros atores subnacionais. De fato, o sucesso da localização dos ODS no Brasil e em outros lugares perpassa um conjunto de fatores tais como condições materiais dos governos locais, gestores locais capacitados, vontade de liderança, marcos regulatórios facilitadores, programas federais de apoio, vocação para cooperar em áreas específicas etc. (SCHREURS 2008).

No caso dos entes federados brasileiros – cuja participação nos fóruns internacionais até então tinham sido bastante restrita e de baixo impacto – adquiriu relevância na medida em que algumas cidades e estados se engajaram no debate desenvolvimentismo/ambientalismo e se apresentaram como agentes indutores dos processos políticos globais na arena ambiental. Um marco desta virada veio com a Carta de Macapá – documento com dez propostas de ações que visava sensibilizar a comunidade internacional e

pressionar o governo brasileiro durante a COP 15 – fruto da coordenação dos estados amazônicos, por meio do Fórum de Governadores da Amazônia Legal (ZHOURI 2010).

O momento entre a Conferência Rio+20 (2012) e a COP 23 (2017) foi de profunda efervescência política e intelectual, especialmente na complexificação do quadro de governança da crise climático-ambiental já instalada. Neste período, o Brasil se consolida como grande potência climática (VIOLA & FRANCHINI 2014), passando a exercer uma espécie de liderança pelo exemplo, albergando a Rio+20; articulando um eixo de países em torno da ideia de responsabilidades comuns e diferenciadas; e repensando o conceito de desenvolvimento sustentável, para incluir a dimensão social à econômica e ambiental.

Como resultado, as cidades brasileiras despertaram para o seu papel em três aspectos: a) na construção de uma posição negociadora brasileira que refletisse os diversos interesses dos atores subnacionais; b) no esforço de entendimento e tradução da Agenda Pós-2015 e da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em políticas públicas; c) no fortalecimento da democratização do processo de tomada de decisão, demandando maior participação nos fóruns internacionais e articulação com a sociedade civil organizada. A governança global do clima necessariamente passaria a ser compartilhada entre governos nacionais e autoridades locais, buscando-se “complementaridade e sinergia dos nossos objetivos comuns para um desenvolvimento sustentável e assegurar uma integração das nossas abordagens de implementação” (CANDMAN 2012).

A ambiência internacional que deu sentido ao regime de historicidade do ODS 11 se constituiu pelo processo de adensamento das normas internacionais e conformação de uma arquitetura normativa composta de quatro marcadores internacionais: a Agenda 21, os ODM, a Agenda Pós-2015 e a Agenda 2030.

A Agenda 21 se tornou o marcador internacional pelo qual se buscava assegurar a realização dos compromissos assumidos durante a ECO-92, mediante uma agenda de trabalho para o século 21 que guiasse a sociedade internacional em identificar prioridades e levantar meios, de modo a eficientemente concentrar esforços, para alcançar metas de melhoria da situação de populações, sociedades e países no mundo todo. As questões sobre cidades

já apareciam ao longo de toda a Agenda 21, de maneira geral nos capítulos 5, 6 e 12 e 18, sobre dinâmicas demográficas e sustentabilidade, projeção e promoção das condições da saúde humana, promoção da qualidade do abastecimento dos recursos hídricos, e em particular no capítulo 7, sobre a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos (AGENDA 21).

Foi elaborada para tentar enfrentar um dos dilemas mais relevantes das relações internacionais: crescimento versus desenvolvimento. Se por um lado os assentamentos humanos (em países considerados em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo) necessitavam de mais matéria-prima, mais energia, mais renda, logo crescimento para superar seus problemas econômicos e sociais básicos; por outro, a deterioração das condições ambientais dos assentamentos humanos seria reflexo de padrões de produção e consumo que geravam pressões sobre os ecossistemas local e global (AGENDA 21, 71).

O caminho preconizado na Agenda 21 apontava a relevância da sustentabilidade e da inclusão e teve impacto em formar uma geração inteira de profissionais determinados a transformar o modelo de relacionamento do homem com o meio ambiente, por exemplo, pela criação de grupos de trabalho e núcleos de estudo e pesquisa nas universidades brasileiras. Além disso, inspirou e sustentou a criação de novas institucionalidades que se seguiriam como a Agenda dos Objetivos do Milênio (ODM).

Com a Cúpula do Milênio (2000), o tema “cidades” foi considerado junto às noções de qualidade de vida e respeito ao meio ambiente na Agenda dos Objetivos do Milênio (ODM). Quatro metas do ODM 7 relacionavam-se às cidades: a) Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas e reverter a perda de recursos ambientais; b) Reduzir a perda da biodiversidade, atingindo, até 2010, uma redução significativa c) Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário; d) Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.

O conteúdo do ODM 7 misturava grandes questões da sustentabilidade ambiental (florestas, mudanças climáticas e superexploração dos estoques pesqueiros) com temáticas urbanas (habitação, acesso permanente

e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário). Neste sentido, o ODM 7 acabaria se desdobrando em partes dos ODS 6 (Água), ODS 13 (Mudanças Climáticas), ODS 14 (Oceanos), ODS 15 (Florestas). Assim, em relação aos ODS, em termos de conteúdo e metas, compreende-se que houve um processo de especialização, ou seja, de criação de nichos específicos de interesse e atuação política com metas e indicadores próprios. O mencionado processo de especialização derivaria o ODM 7 em metas e indicadores mais detalhados tornando o ODS 11 mais abrangente em seu escopo, bem como mais representativo dos problemas enfrentados pelas cidades no século 21.

Este processo de especialização e convergência entre as diferentes agendas tocadas pelas Nações Unidas refletiu-se na Agenda Pós-2015 como um momento de transição dos ODM para os ODS. Foi resultado do conjunto de revisões dos principais marcadores internacionais da década de 1990 e já apontava para a necessidade de novos compromissos pelo desenvolvimento sustentável, que motivassem os países a cumprir objetivos e metas que não puderam ser alcançados, bem como integrassem crescimento econômico, justiça social e proteção do meio ambiente.

### **Avaliando o ODS 11 pela ótica das RI**

Dentre os pontos positivos do ODS 11, está o fato de ser um objetivo referente, capaz de fazer vários outros objetivos e metas orbitarem em sua realidade. Além disso, claramente denota um processo de descentralização do poder nas relações internacionais, indicativo de que não apenas o Estado-Nação, mas outros agentes têm relevância na construção da ordem global, em particular na promoção da paz, justiça e segurança internacionais.

Além disso, avalia-se que se avançou muito do período das grandes conferências e da implantação dos ODM nas relações internacionais, com ganhos significativos para importante parcela da população do planeta que passou a se beneficiar de uma melhor qualidade de vida associada aos temas urbanos. Entretanto, muita coisa ainda precisa ser feita, o que abre caminho para o envolvimento direto do internacionalista em pesquisas e ações. Como reforçou o antigo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon: “O progresso tende a contornar as mulheres e aqueles que estão nas partes mais baixas da escada econômica ou são desfavorecidas por causa de sua idade, deficiência ou etnia.

As disparidades entre as áreas rurais e urbanas permanecem pronunciadas” (MDG REPORT 2015).

No que concerne ao regime de historicidade do ODS 11, avalia-se como resultado do encontro entre os regimes de proteção ao meio ambiente e de proteção à pessoa humana. Para aqueles que estão pesquisando sobre o tema, é fundante compreender o papel de algumas agências internacionais como o PNUD e UNHABITAT no processo de institucionalização da agenda de habitação na política global e suas emanções para o nível doméstico.

Além disso, pode-se afirmar que o ODS 11 está intimamente ligado à NUA. Em particular, reflete uma visão de futuro das cidades ao fornecer uma orientação política sobre a forma como a urbanização deve ser planejada para a consecução de cidades e comunidades sustentáveis. Logo, a busca pelo desenvolvimento sustentado e sustentável está ligada ao âmbito local, sendo as cidades consideradas o lugar da mudança (UN-HABITAT 2017).

Não apenas relevantes pelas manifestações demográficas e espaciais, as cidades passam a ser encaradas como polos de criatividade e inovação, catalisadoras de produtividade, tecnologia e know-how na construção de infraestruturas e arranjos institucionais que podem aprimorar equidade, inclusão social e qualidade de vida.

Outrossim, verifica-se a relevância para as RI de se estabelecer mais claramente onexo entre segurança e desenvolvimento. Para se garantir a segurança climática do planeta é preciso que os LGRs obtenham recursos e competências adequadas para conduzir os Estados a cumprir tanto o Acordo de Paris como parte substantiva da Agenda 2030 (*DEADLINE 2020*). O desenvolvimento local aquilata os governos subnacionais a usarem suas capacidades tanto para internalizar a Agenda 2030 como para participar efetivamente nas instâncias nacionais e internacionais (conselhos de alto nível, comitês consultivos, comissões etc) responsáveis pela coordenação e acompanhamento dos ODS.

No que tange à localização dos objetivos e metas da Agenda 2030 no Brasil verifica-se um duplo desafio relacionado. Por um lado, a localização não poder ser resultante de um processo de formulação de política pública e tomada de decisão de cima para baixo (*top-down*), pois incorre no risco de criar uma má percepção de que os ODS são uma espécie de jaula, um fardo

ou uma imposição externa. Por outro, a localização precisa ser discutida em profundidade nos níveis global, regional e nacional, dado voz às cidades para relatar suas dificuldades e avanços, visibilizando exemplos bem sucedidos e casos desafiadores que precisam aparecer nos relatórios de monitoramento a avaliação. De fato, a participação abrangente de toda uma comunidade local pode determinar se a localização dos ODS é bem-sucedida ou não. Como aponta SCHREURS (2008: 353) “Embora as iniciativas em nível local sejam altamente importantes, há limites para o que os governos locais podem fazer. A ação local não substitui ações nacionais, federais ou supranacionais”.

No plano da política doméstica brasileira, avalia-se como nó górdio, que permanece assombrando a atuação global municipal, a fragilidade dos canais de diálogo entre a política externa e os governos subnacionais. A falta de um marco legal da cooperação internacional federativa, há algum tempo na forma de um decreto nunca publicado pela Presidência da República, mina as condições sob as quais os entes federados brasileiros, estados e municípios, poderiam utilizar a cooperação internacional como instrumento de desenvolvimento.

No plano intelectual, é preciso compreender melhor a natureza ontológica da cidade e sua função como categoria de análise nas Relações Internacionais. Neste caso, é possível imaginar que uma “ciência das cidades” que procurasse entender o tema em toda sua complexidade deveria necessariamente levar em consideração o nível internacional como fundamental para se compreender as questões domésticas. Da mesma forma, as RI necessitam aprimorar seu ferramental teórico abrigando reflexões da Arquitetura, Educação Física, Saúde, Estudos de Gênero, Geografia Crítica, Sociologia e Antropologia, dentre outras áreas do conhecimento, para abarcar toda a complexidade do tema cidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A razão de ser deste capítulo se refere à centralidade das cidades no conjunto das seis transformações mais necessárias para se atingir os ODS. Particularmente, no uso adequado e responsável da revolução digital evitando-se a exacerbação das desigualdades e facilitando a circularidade e gerenciamento de pessoas, recursos e resíduos. As cidades inteligentes,

saudáveis e sustentáveis encapsulam populações muito desiguais que demandam espaços verdes adequados, infraestrutura para ciclismo e caminhada e outras infraestruturas fundamentais a melhoria da qualidade de vida” (SACHS; SCHMIDT-TRAUB; MAZZUCATO; MESSNER; NAKICENOVIC; ROCKSTRÖM; 2019).

Sobre os prognósticos acadêmicos do tema é preciso compreender como as cidades tem sido insuficientemente tratadas nas Relações Internacionais pela ótica da paradiplomacia e da cooperação internacional entre entes subnacionais. Esta abordagem tende a ser um tanto conservadora, levando a uma compreensão parcial da realidade, em particular do conjunto de relações estabelecidas entre cidades (no norte e no sul globais) que têm conformado alianças para avançar seus interesses sobre habitação e meio ambiente.

Esta restrição teórica e conceitual, de miopia em relação às múltiplas dimensões associadas ao estudo dos ODS nas RI, abre uma interessante agenda de pesquisa sobre as relações sociais construídas em torno das cidades, suas populações e os diferentes desafios presentes na Agenda 2030, o que demanda reflexões teóricas e conceituais mais elaboradas do que as atualmente existentes no campo, bem como a adoção de uma perspectiva do local e de estudos de casos que se desenvolvem no âmbito subnacional como enriquecedores da prática e teoria para o campo de estudo das RI.

Outro caminho acadêmico relevante é o trabalho com indicadores, cada vez mais necessário para os internacionalistas, especialmente pelo fato do campo de estudo das RI no Brasil ter se desenvolvido no ramo das humanidades com certa predileção por abordagens interpretativistas e pesquisas qualitativas. O conjunto de indicadores presentes no ODS 11 dão conta do desafio de se medir avanços e recuos da agenda no Brasil, mas precisam ser estudados à luz do conjunto de índices e indicadores que já referenciam os estudos internacionais em outras áreas.

No plano substantivo do tema cidades sustentáveis nas relações internacionais conclui-se que existe um tipo ideal de cidade, aquela que consiga desenvolver-se nas quatro dimensões representadas no diagrama 1. Na ponte entre o mundo das ideias e a práxis internacional, segue-se o pensamento de Lefebvre, sobre a necessidade de se garantir o direito à cidade – capaz de integrar de fato o habitante, o habitat e o habitar – como um direito à vida urbana que está em constante transformação e renovação. Portanto,

demandando que se fortaleçam por meio de políticas públicas as dimensões da inclusividade, segurança, sustentabilidade e resiliência.

Por um lado, carências de recurso, condições espúrias de trabalho nas burocracias, bem como dificuldades de articular com os níveis estadual e federal, transfronteiriços e internacional apontam para as fraquezas institucionais que tornam as cidades vulneráveis. Crises políticas e econômicas, domésticas e internacionais, criam sensibilidades para o cotidiano da vida urbana. Da mesma forma, a falta de preparo e capacidade dos agentes públicos e autoridades locais, moldados por processos de marginalização, ideologizações políticas e corrupção, tornam as populações locais suscetíveis de ansiedades, ressentimentos, abandonos e privações na incompletude da conexão entre o global e o local.

Por outro, governos locais habilitados, capazes de cumprir suas responsabilidades, são essenciais para a consecução das metas e agendas globais. Contribuem, portanto, como centros de conexão, facilitadores e catalisadores de desenvolvimento sustentável, ligando os níveis global, nacional e local, envolvendo cidadãos e comunidades como engrenagens das mudanças de baixo para cima, ou seja, facilitando a territorialização dos ODS.

Na Política Internacional vale destacar a ambivalência em torno dos temas *habitação* e *meio ambiente* que possibilitaram se chegar ao século 21 com um acumulado de percepções, perspectivas e institucionalidades. Assim, com relação ao futuro político do tema poderíamos pensar em alguns cenários. O primeiro cenário se refere à permeabilidade da agenda ambiental a agentes e forças transnacionais, o que facilita a conexão com temáticas-chave das relações internacionais. Os avanços da mundialização econômica (com impactos nos padrões de produção, consumo e trabalho), a revisão dos modelos de modernização e desenvolvimento (altamente dependentes dos combustíveis fósseis e concentradores de riqueza), dentre outros fatores, deve induzir a busca de novos padrões tecnológicos eficientes e a participação coletiva (dos habitantes das cidades) na proteção ao meio em que vivemos.

O segundo cenário se refere à segurança e/ou securitização da agenda. Os riscos e efeitos devastadores derivados das mudanças climáticas, pela perda de diversidade biológica, desertificação, lixo urbano e degradação dos recursos hídricos, rearranjaram a agenda ambiental para contemplar intensas discussões sobre as derivações ou extrapolações para a arena da segurança

internacional, o que pode ter consequências negativas para a implementação de uma agenda comprometida com o social e o desenvolvimento das populações mais vulneráveis.

O terceiro cenário descreve um processo de democratização das relações internacionais que denota uma maior participação das cidades, via LGR e sociedade civil organizada, pelo fortalecimento das articulações com ONGs, OINGs, empresariado e autoridades centrais (ODS 17), para preservação e recuperação de espaços (micro ou macro) em via de ou já degradados. Para tanto, os governos subnacionais são obrigados a estabelecer políticas de mitigação e adaptação a partir das políticas a metas estabelecidas globalmente.

O quarto cenário identifica o processo de criação de cidades e comunidades sustentáveis pela mudança paradigmática e alteração nos padrões civilizacionais vigentes. O que se pretenderia alcançar não seriam apenas objetivos e metas contidos na Agenda 2030, mas tornar o processo histórico, ou seja, o caminho até 2030, como uma oportunidade de mudança profunda e de longo prazo no relacionamento do homem com o meio ambiente. O tempo se torna agente da transformação e resgata a crença do ser humano de que a História tem uma função relevante na sociedade do século 21.

Em suma, pode-se dizer que as cidades guardam uma singularidade poderosa em comparação com os demais objetos globais: encapsulam em sua realidade todos os desafios presentes nos outros 16 ODS. É na cidade que se manifestam os principais problemas enfrentados pelos estudiosos, internacionalistas ou não, em suas diversas profissões e ocupações, e que guardam relação direta com a Agenda 2030 dos ODS.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (eds.). **Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments**. London: Frank Cass, 1999.

BROWN, Douglas; FRY, Earl (eds.). **States and Provinces in the International Economy**. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993.

CADMAN, David. Statement on behalf of Local Authorities Major Group delivered by Mr. President of ICLEI-Local Governments for Sustainability. **UN Conference on Sustainable Development**. Opening Plenary 20 June 2012.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação Global Municipal Dimensões e Institucionalização**. São Paulo: editora CNM, 2011.

CHANT, Sylvia; MCILWAINE, Cathy. **Cities, Slums and Gender in the Global South: Towards a Feminised Urban Future**. Routledge 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS. Érika Pires (Organizadoras). **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora UFRR, 2018.

COX, R. W. (1996). **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press.

DUFFIELD, Mark. **Global Governance and the New Wars**. Palgrave: NY, 2001

FRIEDMANN, John; SANDERCOCK, Leonie. **Empowerment: an escape route from poverty**. The UNESCO Courier. March, 1995.

GEHRE, Thiago. O Brasil e a agenda ambiental no século 21: clima, energia e segurança. **Revista Múltipla número 27** – ano xiv – dezembro 2009.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. Tese de Doutorado. Brasília, Unb, 2011.

HARVEY, David. **The new imperialism**. Cambridge: CUP, 2003.

INDICADORES (2015). **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Brasília: PNUD, 2015.

KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor. **The Handbook of Global Security Policy**. Edited by John Wiley & Sons, Ltd, 2014.

KELLEY Judith G.; SIMMONS, Beth A. Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations. **American Journal of Political Science**, Vol. 59, No. 1, January 2015, pp. 55-70

LEFEVBRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LIMA, Thiago; LEITE, Alexandre Cunha. Estrangeirização de terras: um questionamento à cooperação na ordem econômica internacional contemporânea? Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 5. n. 9, jan./jun., 2016.

MDG REPORT (2015). **The Millennium Development Goals Report 2015**. United Nations, New York, 2015.

REPORT (2007). **Report on the workshop on adaptation planning and practices**. Note by the secretariat. FCCC/SBSTA/2007/15. 25 October 2007. Disponível em: [http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/6911.php?preref=600004422](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?preref=600004422)

SACHS, Jeffrey D., SCHMIDT-TRAUB, Guido; MAZZUCATO, Mariana; MESSNER, Dirk; NAKICENOVIC, Nebojsa; ROCKSTRÖM, Johan. Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. **Nature Sustainability**, vol 2, September 2019. p. 805–814.

SCHREURS, Miranda A. From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change Politics. **The Journal of Environment & Development**. Volume 17 Number 4 December 2008 343-355

SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

STATISTICS (2013). Statistics and Indicators for the post-2015 development agenda. **UN System Task Team on the Post-2015**, UN Development Agenda, New York, 2013.

STRANGE, Susan. **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**. Cambridge 1996.

VIOLA, Eduardo; FRANCHIN, Matías; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. The challenges of the anthropocene: from international environmental politics to global governance. **Ambiente e sociedade**, vol. 20, n. 03, 2017.

\_\_\_\_\_. Brazilian climate politics 2005-2012: ambivalence and paradox. **WIREs Clim Change** 2014, 5:677-688. doi: 10.1002/wcc.289

WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005.

ZHOURI, Andréa. “Adverse Forces” in the Brazilian Amazon: Developmentalism Versus Environmentalism and Indigenous Rights. **The Journal of Environment & Development** 19(3) 252-273, 2010.

ZOOMERS, Annelies; VAN NOORLOOS, Femke; OTSUKI, Kei; STEEL, Griet; VAN WESTEN, Guus. The Rush for Land in an Urbanizing World: From Land Grabbing Toward Developing Safe, Resilient, and Sustainable Cities and Landscapes. **World Development**, Vol. 92, pp. 242–252, 2017.

## **CAPÍTULO 12 – ODS 13 “TOMAR MEDIDAS URGENTES PARA COMBATER A MUDANÇA DO CLIMA E SEUS IMPACTOS” (ODS 12, ODS 14, ODS 15)**

*Helena Margarido Moreira*

### **1. INTRODUÇÃO**

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade na busca de sociedades mais justas, inclusivas e pacíficas, que engloba as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental) de forma integrada e indivisível, por meio de parcerias entre todos os países e atores. Os 17 ODS e suas 169 metas foram acordados entre os Estados membros das Nações Unidas em setembro do ano de 2015, para substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e alcançar o que estes não conseguiram até o ano de 2030.

Os ODM foram acordados em 2000 para estabelecer um quadro para o desenvolvimento, mas não alcançaram progressos significativos nos países menos desenvolvidos, especialmente na África e nos pequenos Estados-ilha, ou seja, nos países e comunidades mais vulneráveis. Eram oito os objetivos de desenvolvimento do milênio, e dentre estes oito objetivos apenas um deles fazia referência aos temas ambientais, de forma muito genérica, sendo a meta “garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente”<sup>1</sup>, não fazendo referência, portanto, aos desafios globais das mudanças climáticas, da perda da biodiversidade e da degradação dos recursos naturais do planeta. Os ODS vêm, assim, ampliar o escopo dos ODM, estabelecendo uma série de objetivos econômicos, sociais e ambientais e, ainda, definindo meios de implementação local desses objetivos. Estes novos objetivos entraram em vigor em janeiro

---

1 Informações disponíveis no site <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: fev/2017.

de 2016 e devem guiar as decisões dos governos, em parcerias com os demais atores, para os próximos quinze anos (UNITED NATIONS, 2015).

A visão e os princípios que guiaram os países na elaboração da Agenda 2030 têm como base a percepção de um mundo interdependente e que coloca uma série de desafios ao alcance do desenvolvimento sustentável que devem ser superados de forma integrada. Nesse sentido, além da crescente desigualdade, das disparidades entre riquezas, oportunidades e poder, terrorismo, violência, entre outros, os países reconhecem a ameaça global da degradação dos recursos naturais do planeta, da perda da biodiversidade, e das mudanças climáticas e seus impactos, que podem enfraquecer significativamente as suas capacidades de alcançarem o desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2015). É a esta percepção que os ODS 13 (combate às alterações climáticas), 14 (vida de baixo d'água) e 15 (vida sobre a terra), sobre os quais trataremos neste capítulo, se referem.

O documento *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UNITED NATIONS, 2015) define metas para cada um dos 17 ODS tratados. Sobre o ODS 13 – *Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos* –, ele reconhece que a UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – ou simplesmente, como nos referiremos neste capítulo, Convenção do Clima) é o fórum internacional e intergovernamental primário para negociar a resposta global às mudanças climáticas. Os países reconhecem a discrepância entre os compromissos voluntários de mitigação dos gases de efeito estufa (GEE) e o que seria necessário para manter o aumento da temperatura global abaixo dos 2°C, como indicado pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), exortando os países a adotarem medidas e compromissos mais ambiciosos na Conferência de Paris, que aconteceu ao fim do ano 2015. Ao mesmo tempo em que estes mesmos países não se comprometeram com metas mais ambiciosas nas negociações sob a Convenção do Clima, como veremos ao longo deste capítulo.

Dentre as metas específicas para o ODS 13 estão o aumento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas, internalização das medidas acordadas no nível internacional aos planos nacionais, aumentar educação e conscientização sobre o problema, implementar os compromissos pelos países sob a Convenção do Clima (UNITED NATIONS, 2015).

Sobre os ODS 14 e 15, os países reconhecem que o desenvolvimento econômico e social depende do gerenciamento sustentável dos recursos naturais do planeta, e se comprometem a conservar os oceanos e recursos marinhos, as florestas e demais ecossistemas, proteger a biodiversidade e a vida selvagem. Além disso, os países se comprometem a promover o turismo sustentável para combater a escassez de água e a poluição, para aprimorar a cooperação para combater a desertificação e a degradação da terra, e promover a redução de riscos de desastres ambientais. Para isso, espera-se comprometimento dos países nas negociações internacionais sob a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (UNITED NATIONS, 2015).

Dentre as metas específicas para o ODS 14 – *Conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e dos recursos marinhos, para o desenvolvimento sustentável* –, estão: reduzir a poluição marinha, gerenciamento sustentável dos ecossistemas marinhos e costeiros, acabar com a pesca ilegal e implementar planos de gestão para proteger populações de peixes, aumentar o conhecimento científico e desenvolver capacidades de pesquisa sobre o ecossistema marinho, e assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional. Para o ODS 15 – *Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e estancar a perda de biodiversidade* –, podemos citar as seguintes metas definidas na Agenda 2030: estancar a perda da biodiversidade, proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, combater a desertificação, deter o desmatamento e restaurar florestas degradadas, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas, combater a caça ilegal e o tráfico de espécies protegidas, garantir uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, e promover o acesso adequado aos recursos genéticos, dentre outros (UNITED NATIONS, 2015).

Dado o contexto de elaboração e adoção dos ODS e das metas referentes aos ODS 13, 14 e 15, este capítulo pretende analisar como os temas destes objetivos vêm sendo tratados no campo de estudos das Relações Internacionais, dando destaque às negociações internacionais sobre os temas sob os auspícios das Nações Unidas, e como estes vêm evoluindo dentro da agenda internacional. Ao final, faremos algumas considerações acerca do

futuro político e acadêmico dos temas tratados, sem a intenção de prever o futuro destes no contexto político internacional, mas apenas apontando caminhos a partir da situação atual das negociações referentes a estes.

## **2. O TRATAMENTO DOS ODS 13, 14 E 15 NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Os ODS 13, 14 e 15 inserem-se, na agenda internacional, nas discussões sobre as mudanças climáticas e a diversidade biológica. Ambos os temas começaram a ter rodadas internacionais de negociações próprias a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, ou Rio 92), realizada no Rio de Janeiro em 1992. Naquela ocasião, duas convenções emergiram como principais resultados: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC – da sigla em inglês – ou Convenção do Clima), e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Estas Convenções regulam o tratamento internacional dos temas, por meio de conferências internacionais anuais e de decisões que vão sendo incorporadas aos seus textos, e que devem ser internalizadas pelos Estados-Parte. Neste item, discutiremos de que forma as mudanças climáticas e a diversidade biológica se apresentam na Política Internacional, e de que forma eles são tratados no campo das Relações Internacionais.

### **2.1 A formação da agenda ambiental internacional**

Os temas ambientais passaram a fazer parte da agenda internacional durante a década de 1970, quando aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, em 1972. Sendo a primeira conferência ambiental a acontecer em nível internacional, a Conferência de Estocolmo deixou claro que a problemática ambiental era em grande parte outra faceta das desigualdades Norte-Sul, incluindo na pauta de discussões a relação entre meio ambiente e desenvolvimento (RIBEIRO, 2005). Em 1992, teve lugar, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que foi o momento histórico em que tal divisão ficou clara, com países desenvolvidos e em desenvolvimento lutando por seus interesses e estabelecendo novos

acordos em diversos temas, em especial as mudanças climáticas e a diversidade biológica (LAGO, 2007).

A Rio 92 marcou a consolidação dos temas ligados ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> na agenda internacional e no campo de estudos das Relações Internacionais, ainda que como temas marginais, ou da “baixa política”. Assim, desde então, as questões ambientais vêm adquirindo cada vez mais importância na agenda internacional, não apenas nas questões de proteção ambiental, mas também, e principalmente, nas questões mais complexas que envolvem também o pilar ambiental, como o desenvolvimento sustentável, a segurança energética, humana e alimentar, e as mudanças climáticas. Isso se refletiu não só nos arranjos multilaterais, mas também na organização interna dos Estados, com a participação cada vez maior dos atores não estatais (sociedade civil organizada, empresas, entre outros) (BARROS-PLATIAU, 2011).

A Rio 92 teve como principais resultados duas importantes convenções, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; além da Declaração do Rio, carta de princípios que regem até hoje todas as conferências de meio ambiente, como o das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”; a Agenda 21, documento que é um programa de ação que estimula a participação conjunta (governo, academia, sociedade civil, entre outros) no planejamento e execução de novas ações de desenvolvimento e preocupação ambiental, e, finalmente, a criação do *Global Environmental Facility* (GEF), sob a égide do Banco Mundial, responsável por administrar os recursos financeiros advindos dos países desenvolvidos para o financiamento de projetos ambientais e de desenvolvimento (LAGO, 2007).

---

2 O conceito-chave que guiou as negociações da Rio 92 e o tratamento internacional dos temas ambientais foi o de desenvolvimento sustentável, publicado pela primeira vez no Relatório Nosso Futuro Comum (ou Relatório Brundtland), de 1987. Desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (COMISSÃO, 1987).

## 2.2 ODS 13: o tratamento internacional das mudanças climáticas

As mudanças climáticas são uma das fronteiras planetárias dentro das quais a humanidade poderia operar de forma segura em referência ao funcionamento do sistema terrestre. Atravessar essas fronteiras pode implicar entrar em uma zona de risco de disrupção ambiental sistêmica, o que seria determinante para a transição total do Holoceno (período no qual os parâmetros biogeoquímicos e atmosféricos oscilaram dentro de um espaço pequeno, permitindo o desenvolvimento da civilização humana) para o chamado Antropoceno (período determinado por duas dinâmicas centrais: o fator antrópico como principal vetor de mudança sistêmica e o abandono progressivo do domínio estável do Holoceno) (VIOLA; FRANCHINI, 2012). O atual padrão de desenvolvimento (alto consumo, crescimento populacional, tecnologias não sustentáveis) é, portanto, incompatível com a manutenção dos parâmetros estáveis do Holoceno, o que tem nos levado a uma crise civilizatória sem precedentes e, para muitos, sem volta. As mudanças climáticas são parte fundamental dessa crise, já que é uma das fronteiras de segurança do sistema terrestre que já foi ultrapassada, com consequências para o sistema climático que são irreversíveis (VIOLA; FRANCHINI, 2012).

As mudanças climáticas se tornaram um assunto de política pública, e de política internacional em meados dos anos 1980, a partir da criação do IPCC (sigla em inglês para Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas). O último relatório do IPCC, publicado ao final de 2013, mostra que, de forma geral, as mudanças observadas no sistema climático até o momento são de que o aquecimento do sistema climático é inequívoco e, desde os anos 1950, muitas das mudanças observadas não têm precedentes ao longo das décadas passadas e do milênio. A atmosfera e o oceano esquentaram, a quantidade de neve e gelo diminuiu, o nível do mar aumentou, e as concentrações de GEE aumentaram (IPCC, 2013). Para tratar o problema, o último relatório do IPCC (AR 5) afirma que o desenvolvimento sustentável e a equidade são a base para as políticas climáticas e destacam a necessidade de tratar os riscos das mudanças climáticas. Nesse sentido, uma avaliação abrangente das políticas climáticas envolve ir além do foco em mitigação e adaptação, e criação de novas tecnologias, para examinar com maior profundidade os caminhos do desenvolvimento, junto com os seus determinantes e em perspectiva coletiva e de cooperação (IPCC, 2014).

As negociações sobre mudanças climáticas começaram a partir da assinatura da Convenção do Clima, durante a Rio 92, e tiveram, como primeiro documento de cumprimento legal obrigatório, o Protocolo de Kyoto (assinado em 1997 e em vigor desde 2005). O Protocolo estabeleceu como metas a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera a serem cumpridas pelos países desenvolvidos (Anexo I), no prazo de 2008 a 2012, seguindo o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que acabou por dividir as negociações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, nos termos da Convenção (ELLIOT, 2004).

Após a assinatura do Protocolo de Kyoto, desde o ano de 1995, as Conferências das Partes (COP) foram acontecendo anualmente de modo a determinar as formas de implementação do acordo e de seus mecanismos flexibilizadores para que os países tivessem mais recursos disponíveis que os ajudassem a cumprir as suas metas de redução das emissões de GEE. A partir de 2004, quando aconteceu a 10ª Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP 10), em Buenos Aires, os debates passaram a se concentrar no período pós-2012, quando expiraria o prazo para o cumprimento do Protocolo (MOREIRA, 2013).

Em 2009, na COP 15, ou Conferência de Copenhague, foi assinado o Acordo de Copenhague, que acabou sendo definido a portas fechadas, pelos chefes de Estado dos EUA, China, Brasil, África do Sul e Índia, que acordaram um documento de intenções políticas, de não cumprimento legal obrigatório. O documento incluiu um objetivo geral de limitar o aquecimento global a 2°C, com revisões periódicas para seguir o progresso científico nas pesquisas climáticas e ir adequando as metas. No entanto, o acordo não estabeleceu as metas quantificadas de redução das emissões para que este objetivo seja atendido, e nem prazos para que os países alcancem suas metas. Os países se comprometeram a submeter suas metas e ações individuais até 2010 (LADISLAW, 2010).

A Conferência de Cancun (COP 16), ocorrida em 2010, produziu as bases da mais abrangente resposta internacional às mudanças climáticas até então, um conjunto de decisões que ficou conhecido como os Acordos de Cancun<sup>3</sup>. Dentre as decisões, os países em desenvolvimento compromete-

---

3 Informações disponíveis em: <[http://unfccc.int/meetings/cancun\\_nov\\_2010/meeting/6266.php](http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php)>. Acesso em: 05/09/2014.

ram-se a submeter Ações de Mitigação Nacionais Apropriadas (NAMAs – *Nationally Appropriate Mitigation Actions*), de caráter voluntário e com apoio técnico e financeiro dos países desenvolvidos. A COP 17 aconteceu em Durban (África do Sul) em 2011, e entregou um pacote de decisões que avançou na implementação dos acordos anteriores em direção à adoção de um acordo legal sobre mudanças climáticas em 2015. A COP 18, que aconteceu em Doha no ano de 2012, adotou uma série de decisões compiladas no documento denominado Porta Climática de Doha, dentro as quais a Emenda de Doha, que estendeu o prazo do Protocolo de Kyoto por mais oito anos. Assim, o segundo período de compromissos do PK começou em 31/01/2013 e termina em 31/12/2020 (UNFCCC, 2013).

As Conferências de Varsóvia (COP 19), em 2013, e de Lima (COP 20), em 2014, foram etapas importantes até a adoção do Acordo de Paris, em 2015. Em Lima, os Estados-Parte da Convenção do Clima concluíram as negociações elaborando os elementos do novo acordo a ser adotado mais tarde, definindo as regras básicas sobre as quais os países deveriam submeter suas contribuições nacionais, as INDCs (*Intended Nationally Determined Contributions*)<sup>4</sup>. Finalmente, durante a COP 21, em Paris, 2015, foi adotado o Acordo de Paris, o primeiro acordo climático que reúne todas as nações em torno de uma causa comum (mitigação e adaptação às mudanças climáticas). O objetivo central do Acordo de Paris é aprimorar a resposta global à ameaça das mudanças climáticas limitando o aumento da temperatura global abaixo dos 2°C, além de aumentar a capacidade dos países para lidarem com os impactos das mudanças climáticas por meio de apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidade. O Acordo de Paris requer que todas as Partes submetam as suas INDCs da forma mais ambiciosa possível, dentro de suas capacidades nacionais, o que tem sido feito pelos países desde então (UNITED NATIONS, 2015). Ele entrou em vigor em 4 de novembro de 2016, quando pelo menos 55 Partes da Convenção do Clima que responde por ao menos 55% das emissões totais de GEE depositaram seus instrumentos de ratificação.

No Brasil, a responsabilidade pela política climática foi outorgada ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), quando foi criada a Comissão

---

4 Informações disponível no site da UNFCCC: <<http://newsroom.unfccc.int/lima/lima-call-for-climate-action-puts-world-on-track-to-paris-2015/>>. Acesso em: 01/04/2017.

Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável, na época do governo de Itamar Franco (1992-1994) (DUTSCHKE, 2000). O Ministério das Relações Exteriores (MRE) também é um ator doméstico importante, na medida em que é responsável pela política externa do Brasil, pela formação das delegações, e tem grande influência na formulação do posicionamento brasileiro para as mudanças climáticas, junto ao MCT e à Presidência da República. Em 1999 foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima. Em junho de 2000 foi criada, por decreto presidencial e por iniciativa do Ministro do Meio Ambiente à época, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas<sup>5</sup>, cujo objetivo é “conscientizar e mobilizar a sociedade sobre o tema de mudança global do clima” (DUTSCHKE, 2000).

A Política Nacional de Mudança do Clima foi aprovada pelo Congresso em 2009, tornando-se um marco legal para a regulação das ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas do país, tornando essas ações independentes da evolução dos acordos globais do clima (BRASIL, 2009). Os objetivos da PNMC são compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, reduzir as emissões antrópicas de GEE, fortalecer as remoções de GEE por meio dos sumidouros e implementar medidas de adaptação às mudanças climáticas nas três esferas da Federação (BRASIL, 2016).

Para atingir as metas de redução de emissões estabelecidas na PNMC, o decreto que a formaliza considera as seguintes ações: (1) redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre 1996 e 2005; (2) expansão da oferta hidroelétrica, de fontes alternativas renováveis, e incremento da eficiência energética; (3) recuperação de 15 milhões de hectares (ha) de pastagens degradadas; (4) expansão do plantio de florestas em 3 milhões de há; dentre outras (BRASIL, 2009). Assim, os desafios da PNMC são o estabelecimento dos aspectos regulatórios para uma governança nacional do clima, bem como a escolha dos instrumentos econômicos e financeiros mais eficientes, que permitam autonomia para a implementação dos seus objetivos (MOTTA, 2011).

---

5 O Fórum engloba, além da Presidência da República, outros ministérios (como o Ministério da Saúde) e representantes da sociedade civil, englobando uma pluralidade de interesses.

### 2.3 ODS 14 e 15: o tratamento internacional da diversidade biológica

Assim como o tema das mudanças climáticas, a discussão sobre conservação de espécies e da biodiversidade demandam ações coletivas, o que gera tensões políticas que muitas vezes são maiores do que a formulação de estratégias reais para o gerenciamento coletivo da questão. Na política internacional, as áreas relativas ao tema em que os países mais entram em desacordo são o uso sustentável, conflitos entre valores e tradições culturais, direitos de propriedade intelectual, soberania sobre os recursos naturais e disputas sobre o que constitui um problema local ou global (BARROS-PLATTIAU, 2011).

Com relação à diversidade biológica em termos gerais, os temas que são mais tratados no campo das Relações Internacionais e da Política Internacional são a proteção de espécies e biodiversidade, pois se trata de um problema transnacional, já que a perda da biodiversidade tem sido compartilhada por uma diversidade de atores internacionais; a conservação dos recursos marinhos, especialmente em casos em que a vida marinha não pertença a nenhuma jurisdição nacional; desflorestamento, que envolve a questão da soberania e a ideia, muitas vezes propagadas pelos países desenvolvidos, de que os recursos naturais são bens comuns globais ou herança da humanidade; e desertificação, que trata da degradação da terra e comprometimento dos ecossistemas terrestres, o que deveria ser uma preocupação comum para todos os países que enfrentam esse tipo de degradação (LAGO, 2007).

A biodiversidade refere-se à diversidade genética entre as espécies e à diversidade de habitats, que são concentradas nos países tropicais. Daí a nomenclatura dos chamados países “megadiversos” (Brasil, China, Colômbia, Equador, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Zaire e Austrália), que desempenham importante papel nas rodadas de negociações da Convenção da Diversidade Biológica e na própria manutenção das vidas sobre a terra e debaixo d’água, considerando que metade de todas as espécies do mundo vivem em 6% da terra mundial coberta por floresta tropical (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000).

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi um dos resultados principais da Rio 92, e teve como missão agregar diversas políticas de proteção da fauna e da flora, dos recursos hídricos e das comunidades

tradicionais, entre outros. Os seus objetivos principais são a conservação da biodiversidade e seu uso sustentável, e a repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos (BARROS-PLATIAU, 2011). No entanto, a CDB especifica pouco em seu texto qual a forma adequada de proteger e população nativa e os seus recursos, e de como regular a propriedade intelectual. Ainda, ela foca muito nos benefícios, nos direitos de patentes, no acesso e controle dos recursos, mas muito pouco nas causas da perda da biodiversidade.

As causas gerais da perda da biodiversidade são a exploração econômica de espécies em perigo de extinção, a introdução de espécies exóticas em ecossistemas específicos, as mudanças no uso da terra (desmatamento, atividades agropecuárias, entre outras), poluição de rios e mares, desertificação, impactos das mudanças climáticas, entre outras. De acordo com dados da Conservação Internacional (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000), 8% de todas as espécies do mundo estarão extintas até o ano de 2020.

Durante as negociações para a adoção da Convenção, os países se dividiram entre aqueles ricos em recursos genéticos (países do Sul) e os países detentores da biotecnologia (países do Norte). Os países do Norte adotavam como discurso a defesa dos recursos genéticos como “herança da humanidade”, ou como bem comum, o que abre brechas para que empresas transnacionais se tornem aptas a utilizar recursos genéticos dos países do Sul como se estes fossem de acesso livre, o que Vandana Shiva chama de biopirataria. Já para os países do Sul, os recursos genéticos não são uma herança global, mas sim recursos naturais soberanos e que, por isso, uma divisão equitativa dos benefícios da exploração dos recursos genéticos se faz necessária, além do acesso à biotecnologia dos países desenvolvidos, para que os países do Sul tenham condições de explorar os seus próprios recursos genéticos (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000).

O acesso a recursos genéticos e a repartição dos benefícios deles advindos é, talvez, a questão mais complexa dentro do regime internacional de diversidade biológica, e que também é tratada em diversos outros fóruns internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA – responsável, dentro do sistema ONU, pelas negociações do regime de diversidade biológica) e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI). De forma geral,

Ribeiro (2010, p.77) afirma que, no caso da CDB, foi assegurado que “deve ser repassada a tecnologia e produtos envolvidos a partir de informação genética e conhecimento tradicional de populações que vivem em países pobres”, invertendo, de certa forma, o tradicional fluxo colonialista. Estes outros fóruns tiveram impacto significativo nas discussões sobre o conhecimento tradicional, no que Zanirato e Ribeiro (2007) consideram como uma reação à essa importante vitória dos países megadiversos na CDB.

É importante lembrar, no entanto, que muitas vezes os crimes de biopirataria<sup>6</sup> são cometidos por atores domésticos contra a própria população tradicional, como é o caso, no Brasil, de empresas farmacêuticas usarem conhecimentos tradicionais dos povos das florestas sem repartir os benefícios destes conhecimentos (INOUE, 2007). Nesse sentido, o Brasil defende a construção de um regime internacional de diversidade biológica que regule o acesso a recursos genéticos, mas vem falhando em estabelecer mecanismos de regulação para este acesso. A CDB fez diferença com relação à conservação da biodiversidade no Brasil, mas não conseguiu, até o momento, ser um instrumento plenamente eficaz, apesar de contribuir para o amadurecimento do ideário ambientalista (STEINER, 2011).

Quanto à proteção da vida selvagem, os esforços internacionais têm sido direcionados ao apoio à conservação e proteção de espécies, habitats, e processos ecológicos dentro das jurisdições nacionais. As ações das instituições internacionais têm se focado no monitoramento científico e na coordenação de recursos e expertise. Tais medidas se fazem necessárias porque o comércio de espécies vivas e seus produtos (pele, órgãos, marfim, etc) são comercializados quase livremente, respondendo por um montante de cerca de dez bilhões de dólares ao ano. Ainda que haja tentativas de regular o comércio de espécies, desde a criação da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies em Perigo de Extinção (CITES, da sigla em inglês), que regula e proíbe, quando necessário, trocas comerciais dessas espécies ameaçadas e de suas partes, incluindo espécies de plantas. Um dos problemas e das críticas que se fazem à esta Convenção é de que a tentativa de proibição destas tro-

---

6 O Ministério do Meio Ambiente define biopirataria como a apropriação ilegal de recursos e/ou conhecimento tradicional a eles associados. Ver em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade>>.

cas serve como possível incentivo ao comércio ilegal de espécies ameaçadas (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000).

Dentre as ações e políticas domésticas com relação à biodiversidade, existe uma série de instrumentos que fazem referência ao tema, sendo anteriores ou não à assinatura da CDB. Os exemplos são a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989, e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em 2007. Contam ainda como ações e políticas a Estratégia Nacional da Política Nacional da Biodiversidade, o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), o programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), entre outros (BARROS-PLATIAU, 2011).

A partir do que foi discutido acima, é importante destacar que o aspecto essencial do cumprimento da Agenda 2030 da ONU é a implementação local das metas propostas em cada um dos ODS. Elas são várias, mas partem em geral de uma perspectiva das negociações internacionais sobre cada um dos temas da Agenda, do que já foi acordado entre os países ao longo das últimas décadas, especialmente com as convenções adotadas na Rio 92, até chegar a metas mais específicas para a implementação local. O quadro abaixo compõe um esforço para destacar algumas das metas propostas nos ODS 13, 14 e 15, objeto de estudo deste capítulo. Nele, destacamos aquelas que se relacionam mais diretamente com o campo das Relações Internacionais, por sua ligação mais estreita com as discussões que vem sendo feitas no âmbito das rodadas de negociação tanto da Convenção do Clima quanto da Convenção sobre Diversidade Biológica.

#### **Quadro 1 – Os ODS 13, 14 e 15 e suas principais metas**

ODS	META
<b>13</b> – Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>13.1</b> reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>13.2</b> integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>13.3 a</b> implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da UNFCCC para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, no contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação; e operacionalizar plenamente o Fundo Verde para o Clima, por meio de sua capitalização, o mais cedo possível;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>13.3 b</b> promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas.</li> </ul>
<p><b>14</b> – Conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e dos recursos marinhos, para o desenvolvimento sustentável</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>14.5</b> até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>14.6</b> até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca INN, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da OMC;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>14.7</b> até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os SIDS e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo;</li> </ul>

<p><b>15</b> – Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e estancar a perda de biodiversidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>15.1</b> até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial, florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>15.5</b> tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, estancar a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>15.6</b> garantir uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, e promover o acesso adequado aos recursos genéticos;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>15.9</b> até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza, e nos sistemas de contas;</li> </ul>

As metas destacadas acima se referem a aspectos mais gerais das políticas que devem ser adotadas por todos os países com o objetivo de cumprir os objetivos acordados na Agenda 2030, e que servem de guia para a verificação da implementação local dos ODS. Quanto ao ODS 13, de combate às mudanças climáticas, elas fazem referência a elementos importantes das discussões da Convenção do Clima, como o aporte financeiro para os países em desenvolvimento reforçarem suas capacidades de adaptação e mitigação das mudanças climáticas (meta 13.3), bem como a necessidade de implementação local das metas (meta 13.1 e 13.2). Também demos destaque à uma discussão cada vez mais presente nas rodadas das COPs e nas suas decisões, a luta pela igualdade de gênero e a atenção às populações mais pobres e marginalizadas (meta 13.3 b), elementos que se relacionam muito diretamente a outros importantes ODS.

Quanto aos ODS 14 e 15, de conservação dos ecossistemas marinhos e terrestres, que também tem base importante na Convenção sobre Diversidade Biológica em seus aspectos mais gerais (metas 14.5, 15.1, e 15.5), e na discussão sobre a repartição dos benefícios (meta 15.6) e dos subsídios, no âmbito da OMC (meta 14.6). Novamente, destacamos a necessidade de implementação local destas metas, como podemos identificar nas metas 14.7 e 15.9.

É necessário, portanto, acompanharmos de que forma os países vem implementando as metas estabelecidas pelos ODS no nível local, bem como de que forma eles se posicionam nas discussões internacionais sobre os temas já que, como vimos, as decisões adotadas nas rodadas internacionais das Convenções do Clima e sobre a Diversidade Biológica têm relação direta com as metas propostas na Agenda 2030, que traz, em essência, um diagnóstico e plano de ação para o desenvolvimento em todos os seus aspectos.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo trouxe a discussão sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável voltados ao combate às mudanças climáticas, à proteção da vida sob a água e sobre a terra. Estes temas não estavam diretamente incorporados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que precederam os ODS, mas já fazem parte das rodadas multilaterais de negociação da agenda internacional há mais de vinte anos.

Tanto as mudanças climáticas quanto a biodiversidade são temas que originaram a construção de regimes internacionais para regular as ações dos Estados desde a realização da Rio 92, Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criando uma série de decisões que implicam compromissos dos Estados em nível internacional, e que, para serem eficazes, necessitam ser internalizadas e implementadas localmente.

A Convenção do Clima tem como objetivo regular a interferência humana sobre o clima e a temperatura global da Terra, por meio de ações de mitigação das emissões dos gases de efeito estufa e de adaptação dos países às mudanças climáticas que já estão acontecendo, por meio de construção de capacidades, transferência de tecnologias e financiamento. A Convenção sobre a Diversidade Biológica objetiva a conservação da diversidade biológica,

a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes.

Como vimos neste capítulo, os objetivos gerais destas duas convenções regem os ODS 13, 14 e 15, cujas metas estão detalhadas no documento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e que giram em torno da integração destas medidas no desenvolvimento de estratégias e planejamentos nacionais. Estratégias estas que, em conjunto com os demais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, devem contribuir para a melhoria dos índices de desenvolvimento dos países que ainda precisam superar diversos obstáculos para garantirem sociedades mais justas, igualitárias e que garantam a proteção de seus recursos naturais para as futuras gerações.

Em termos de implementação local, o Brasil desenvolveu uma série de instrumentos e políticas domésticas, como o Plano Nacional de Mudanças Climáticas e a Política Nacional da Biodiversidade, mas que enfrentam forte oposição do Congresso Nacional e grupos de interesse, como os ruralistas, e dificuldades de implementação especialmente no nível nacional.

Em relatório publicado no ano de 2016, o PNUD traz uma série de projetos que vêm sendo implementados no Brasil no contexto da Agenda de 2030, em parcerias com governos locais, com o governo federal e/ou outros grupos da sociedade civil organizada, para a conservação de biomas, utilização sustentável dos recursos, manejo sustentável de solos e florestas, gerenciamento de riscos de desastres, proteção de manguezais, gestão ambiental de terras indígenas, entre outros.

Apesar de tantas iniciativas, o conflito de interesses é grande, como por exemplo as tentativas do atual governo federal de modificar os procedimentos para demarcação de terras indígenas, que prejudica, por exemplo, a luta pela conservação da biodiversidade e o combate ao desmatamento de florestas. A Agenda 2030 coloca uma série de metas a serem implementadas localmente, em diálogo direto com as decisões internacionais que vem sendo discutidas há mais de vinte anos, mas o seu sucesso vai depender enormemente da forma como os diversos interesses vão ser acomodados no estabelecimento de políticas públicas voltadas à proteção da biodiversidade e à descarbonização da economia nacional.

O espaço de atuação para a academia, governos locais e demais grupos organizados da sociedade civil é grande, mas os desafios quanto à implementação desses objetivos e os interesses que têm guiado a atuação governamental atual, como a imposição de reformas prejudiciais à melhora geral de vida da população brasileira, podem ser um grande obstáculo à realização de compromissos assumidos no nível internacional.

## REFERÊNCIAS

BARROS-PLATIAU, A. F. O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas. **IPEA: texto para discussão**. Brasília, maio/2011.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento. Coordenação Geral de Mudanças Globais de Clima. **Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Brasília, 29 dez. 2009.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1987.

DUTSCHKE, M. O Brasil como ator no processo da política climática. **Cadernos do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. São Paulo: outubro de 2000. Disponível em: <[http://home.wtal.de/dutschke/Publications/O\\_Brasil\\_como\\_ator.PDF](http://home.wtal.de/dutschke/Publications/O_Brasil_como_ator.PDF)>. Acesso em: 21/06/2016.

ELLIOT, Lorraine. **The Global Politics of the environment**. 2<sup>nd</sup> ed. New York: New York University Press, 2004. 296 p.

INOUE, C. **Regime global de biodiversidade: o caso mamirauá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

IPCC. 2013: Summary for Policymakers. In: STOCKER, T.F.; QIN, D.; PLATTNER, G.-K.; TIGNOR, M.; ALLEN, S.K.; BOSCHUNG, J.; NAUELS, A.; XIA, Y.; BEX, V.; MIDGLEY, P.M. (orgs.) **Climate Change 2013: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2013. p. 3-33.

IPCC. 2014: Summary for Policymakers, In: EDENHOFER, O.; PICHES-MADRUGA, R.; SOKONA, Y.; FARAHANI, E.; KADNER, S.; SEYBOTH, K.; ADLER, A.;

BAUM, I.; BRUNNER, S.; EICKEMEIER, P.; KRIEMANN, B.; SAVOLAINEN, J.; SCHLÖMER, S.; VON STECHOW, C.; ZWICKEL, T.; MINX, J.C. (orgs). **Climate Change 2014**. Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2014.

LADISLAW, S. **A Post-Copenhagen Pathway**. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2010.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

MIGUEZ, J. D. G. O Protocolo de Quioto no âmbito da atual negociação do regime internacional sobre mudança do clima. IN: MOTTA, R. S et al. (eds). **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: IPEA, 2011. p. 363-376

MOREIRA, H. M. **A formação da nova geopolítica das mudanças climáticas**. Sustentabilidade em Debate. Brasília, v. 4, n.1, p. 275-292, jan/jun 2013.

MOTTA, R. S. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: aspectos regulatórios e de governança. IN: MOTTA, R. S et al. (eds). **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: IPEA, 2011. P. 31-42.

PNUD. **Portfólio dos Projetos do PNUD Brasil à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016.

PORTER, G.; BROWN, J. W.; CHASEK, P. S. **Global Environmental Politics**. USA: Westview Press, 2000.

RIBEIRO, W.C. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos Avançados**, 24 (68), 2010.

STEINER, A. Q. **A eficácia da convenção sobre diversidade biológica**: o caso brasileiro. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2011.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session**. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its eighth session. Doha, 26 November to 08 December, 2012. 2013. Disponível em: <[http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/6911.php?priref=600007320](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007320)>. Acesso em: 06/2014.

UNITED NATIONS. **Paris Agreement**. Paris, 2015. Disponível em: <[http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf)>. Acesso em: 01/04/2017.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. A/RES/70/1. 2015. Disponível em: <<http://www.sustainabledevelopment.un.org>>. Acesso em: nov/2016.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio +20 na governança dos limites planetários. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XV, n. 3, p. 1 -18, set.-dez. 2012.

ZANIRATO, S. H.; RIBEIRO, W. C. Conhecimento tradicional e propriedade intelectual nas organizações multilaterais. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 1, p. 39-55, jan/jun., 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n1/v10n1a04.pdf>>.

## **CAPÍTULO 13 – ODS 16 “PROMOVER SOCIEDADES PACÍFICAS E INCLUSIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PROPORCIONAR O ACESSO À JUSTIÇA PARA TODOS E CONSTRUIR INSTITUIÇÕES EFICAZES, RESPONSÁVEIS E INCLUSIVAS EM TODOS OS NÍVEIS”**

*Marcos Alan S. V. Ferreira*

### **1. INTRODUÇÃO**

O 16º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) voltado à temática da “Paz, Justiça e Instituições Fortes” aparece como uma das novidades na discussão da Organização das Nações Unidas em termos de metas para o desenvolvimento. Em comparação com os Objetivos do Milênio (ODM), pode-se dizer que a temática da justiça e instituições fortes perpassa todos os oito objetivos, ainda que nada houvesse que nominalmente se referisse aos assuntos tratados no ODS 16.

Este ODS figura como um avanço ao reconhecer que o desenvolvimento está intrinsecamente ligado à ideia de paz e justiça, tal como já elaborado de maneira ampla pelos sociólogos Johan Galtung e Mark Duffield (ver GALTUNG, 1969, 1996 e 1973; DUFFIELD, 2014). Não obstante, um ponto que cabe ressaltar é a amplitude e complexidade deste ODS, o que traz dificuldades consideráveis para a exequibilidade de suas propostas.

Para o exame do contexto do ODS 16 e suas implicações nas Relações Internacionais (RI), este capítulo versará na próxima seção sobre dois tópicos em especial: primeiramente, ele examina como o tema da paz, justiça e instituições fortes é explorado nas RI. Em especial, o texto se debruça sobre as contribuições dos chamados Estudos de Paz e Conflitos – também conhe-

cido como “Investigação para a Paz” ou “Estudos para a Paz” (*Peace Studies/Research*) – que com sua abordagem transdisciplinar perpassa o tema da paz e da justiça e suas especificidades tal como previsto no ODS 16<sup>1</sup>.

Segundo, o capítulo examinará como o ODS 16 está inserido nas ações e missões de diferentes organismos multilaterais. Nota-se que o ODS 16 figura como uma inovação importante na agenda de desenvolvimento, mas que encontra a dificuldade de ser atingido por conta de sua amplitude que vai desde a problemática dos ilícitos transnacionais até a garantia de leis não discriminatórias.

### **Quadro 1 – O ODS 16 e suas metas**

<b>OBJETIVO 16. PROMOVER SOCIEDADES PACÍFICAS E INCLUSIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PROPORCIONAR O ACESSO À JUSTIÇA PARA TODOS E CONSTRUIR INSTITUIÇÕES EFICAZES, RESPONSÁVEIS E INCLUSIVAS EM TODOS OS NÍVEIS</b>
<b>16.1</b> Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares;
<b>16.2</b> Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças;
<b>16.3</b> Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos;
<b>16.4</b> Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado;
<b>16.5</b> Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;
<b>16.6</b> Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;
<b>16.7</b> Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

1 Para os fins deste livro que é situado no campo das RI, não nos cabe aqui explorar todos os níveis deste acesso a justiça e instituições eficazes. Me deterei aqui no nível da sociedade internacional somente.

<b>16.8</b> Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global;
<b>16.9</b> Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento;
<b>16.10</b> Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais;
<b>16.a</b> Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime;
<b>16.b</b> Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015).

## 2. UMA BREVE INTRODUÇÃO SOBRE O TEMA DA “PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES FORTES” NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O objetivo de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável”, que supere a violência existente nas estruturas sociais, tem sido um tema longamente discutido dentro do arcabouço teórico das RI e da Ciência Política. Historicamente, dentro do movimento científico e cultural denominado Iluminismo, já se pressupunha que a violência e conflito seriam vistos como um mal, tal como delineado por pensadores como John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Por sua vez, o filósofo francês Charles-Irénée Castel, ou Abbé de Saint-Pierre, tornou-se pioneiro ao escrever sobre o assunto da paz internacional em sua obra “Projeto para tornar a Paz Perpétua na Europa”, na qual propõe um tratado de pacificação entre as nações europeias em uma “Grande Aliança” composta também por forças armadas comuns e o estabelecimento de uma Assembleia Europeia.

Derivado deste debate do iluminismo, encontra-se posteriormente o chamado racionalismo cosmopolita aperfeiçoando a ideia de paz de Saint-Pierre. Em “A Paz Perpétua”, Immanuel Kant generalizou as proposições do seu antecessor ao incluir todos os povos – e não somente europeus – numa paz cosmopolita universal guiada por acordos e instituições (KANT, 1795).

Nesta importante obra dentro da filosofia política e das RI em especial, o autor prevê desde medidas imediatas como a eliminação de exércitos permanentes, até mesmo cláusulas pétreas para a construção da paz, tais como a defesa do republicanismo e uma lei de cidadania universal fundamentado na hospitalidade (KANT, 1975).

Muito do que viera posteriormente a embasar as discussões em torno da paz tiveram como base o pensamento kantiano em “A Paz Perpétua”, seja para aperfeiçoar suas proposições ou mesmo criticá-lo. Isto pode ser visto em diferentes esferas, que vão desde a teoria da paz democrática até o papel do comércio na promoção da paz.

Primeiramente, a ideia do republicanismo como uma base para a paz foi disseminada na chamada teoria da paz democrática, que coloca as democracias como hesitantes em se engajarem em conflitos armados quando identificadas com outras democracias (ver RUSSETT, 1993).

Segundo, suas ideias influenciaram o internacionalismo liberal, que pressupõe que Estados liberais devem intervir (direta ou indiretamente) em outros Estados soberanos no sentido de buscar objetivos condizentes com as liberdades política e de mercado, tal como disseminado na intervenção de países ocidentais como Estados Unidos e França, em especial após a publicação dos Quatorze Pontos de Woodrow Wilson.

Terceiro, inspirado pelas ideias kantianas, outro importante trabalho sobre a função do comércio para promoção da paz veio ao debate em 1909 com a publicação de “A Grande Ilusão”, de Norman Angell, em que o autor sugere que o comércio moderno faz a guerra não ser rentável dado que a conquista não paga os custos das mortes resultantes. Logo, a possibilidade da guerra se configuraria como uma grande ilusão de progresso (FERREIRA, 2019).

## **2.1 O surgimento dos Estudos de Paz e Conflitos e sua contribuição para o entendimento do ODS 16**

Para além do pensamento kantiano e sua forte influência nas ciências humanas, nos anos 1930 e 1940 uma onda crescente de estudos preocupados com a questão da paz emerge em diferentes países (ver SOROKIN, 1937; WRIGHT, 1942). Esta problematização surgiu como anseio natural de pesquisadores preocupados em compreender um mundo que escalou de uma

tensão entre poucos países até uma carnificina como nunca antes vista e que dizimou por volta de 80 milhões de vidas humanas – a II Guerra Mundial. Por sua vez, nas décadas posteriores, a dinâmica da Guerra Fria, somada ao temor do retorno de uma Guerra Mundial e novos ataques nucleares, impeliram uma reflexão mais profunda sobre como promover a paz de maneira consistente e contínua.

E é justamente a partir dos traumas da II Guerra que surge nos Estados Unidos e Europa departamentos acadêmicos, núcleos de pesquisa e investigadores dedicados precipuamente à compreensão da paz e conflitos. Cria-se em 1959 o *Peace Research Institute of Oslo* (PRIO), na Noruega, instituição pioneira neste campo liderada por Johan Galtung. É criado também o primeiro periódico sobre paz e conflitos, o *Journal of Conflict Resolution*, em 1957, liderados por Elise Boulding, Kenneth Boulding, Anatol Rapoport, Herbert Kelman e Norman Angell. Em 1964, sob a liderança de John Burton, Kenneth Boulding, Johan Galtung, Bert Roling e Elise Boulding, estabelece-se o *International Peace Research Association* (IPRA). Em comum entre todos estes acadêmicos está o desenvolvimento de uma consistente agenda de pesquisa com o pressuposto de tentar oferecer uma saída sã “às alternativas de abordagem de destruição assegurada mútua do “Dr. Fantástico”, bem como a teóricos como Henry Kissinger e Herman Kahn e outros apóstolos da dissuasão nuclear e da Guerra Fria” (YOUNG, 2013, p. 168).

Estes esforços fundamentam o que se denominaria como campo de Estudos de Paz e Conflitos (EPC – *Peace and Conflict Studies/Research*) – que, por sua vez, encontraria subdivisões neste mesmo campo acadêmico, como Resolução e Transformação de Conflitos, Estudos Críticos de Paz, Não-Violência, dentre outros. Os pesquisadores desta corrente focaram desde o início não somente no perigoso jogo de influência entre potências – algo que já vinha sendo trabalhado pelos teóricos realistas das RI – mas ampliou o escopo do estudo da paz para o exame de fatores econômicos, da justiça social e das instituições comumente relegados ou entendidos como secundários. Como afirmado por Peter Wallensteen, um dos mais engajados pesquisadores deste movimento desde a década de 1970,

o objetivo dos Estudos [ou Investigações] para a Paz são de compreender as causas da violência e maneiras de reduzir ou remover essa violência. (...) Investigação para a

Paz é também sensível a mudanças históricas e circunstâncias locais, pelas quais certamente devem e podem guardar sua autonomia e direção central. Algumas mudanças sociais constituem desafios para os paradigmas existentes de Investigação para a Paz e levam a novos campos de investigação. (...) De qualquer forma, o diálogo com as realidades da paz e as agitações [sociais] formam e afetam o crescimento da pesquisa sobre paz. Ela toma um perfil diferente sob diferentes circunstâncias (WALLENSTEEN, 2001, p. 9-10).

A conceituação de Wallensteen (2001) é vista de maneira similar pelo sociólogo e matemático Johan Galtung, um dos pioneiros dos Estudos de Paz e Conflitos. Para ele, não se pode estudar somente as possibilidades da paz focalizando nos conflitos internacionais ou na luta entre Estados, haja vista que há linhas de fronteira cortando a humanidade, criando diferentes graus na integração e no desejo de utilizar a violência, “mas somente algumas dessas linhas são fronteiras nacionais” (GALTUNG, 1964, p. 2).

Tal perspectiva contribuiu para o desenvolvimento de uma epistemologia que busca compreender os processos que levam à paz *pari passu* com os interesses de toda a sociedade, independentemente das fronteiras nacionais. Isso faz com que o campo não olhe apenas para os desafios políticos para alcançar a paz – ou o fenômeno da guerra, centro da análise no campo de estudos estratégicos – mas também para questões como a violência, a desigualdade, justiça, reconciliação e resolução de conflitos.

Logo, ainda que a unidade de análise permaneça focalizada no Estado em boa parte de seus estudos, ontologicamente o principal objeto de análise é a manifestação da violência e as diversas formas de conflito. É isso que faz dos Estudos de Paz e Conflitos (EPC) diferir-se de maneira marcante das teorias clássicas de RI, especialmente o Realismo. Enquanto esta última tem a preocupação de analisar a paz como a ausência de guerra, nos EPC a paz é a ausência de violência, tanto a direta como a estrutural e cultural (ver GALTUNG, 1969).

Johan Galtung inova ao prover a conceituação de que “a paz significa a ausência/redução de violência de todos os tipos, bem como a transformação não violenta e criativa do conflito” (GALTUNG, 1996, p. 9). Esta concepção de paz não se restringe a paz interestatal e vai além ao considerar paz como

um conceito que abarca diferentes esferas da sociedade e que deve ser assim ampliado para a compreensão de fenômenos violentos em diferentes níveis de análise.

Dentro deste debate, apresentam-se duas tipologias: a **paz positiva** e a **paz negativa** (GALTUNG, 1969). A paz negativa consiste na ausência de **violência direta**, sendo que esta pressupõe a existência clara de um sujeito executor de ato que não só impeça um indivíduo ou sociedade de alcançar algo, mas também busca causar danos ou destruição aos mesmos (GALTUNG, 1969). Este tipo de violência nada mais seria do que a violência tal como comumente conhecida: um ato social que visa ferir ou destruir outrem com vistas a atingir um dado objetivo. Logo, os meios de violência direta são numerosos e a guerra seria somente uma delas. O fim da violência direta, como o cessar de uma guerra interestatal, por exemplo, resultaria na paz negativa.

Porém, não é o fim da violência direta que decreta a paz em sua completude. Torna-se importante pensar a paz de maneira ampla, em conexão com a ideia de justiça social e estrutural, como feito na definição de paz positiva<sup>2</sup>. A paz positiva pressupõe a ausência ou redução de **violência estrutural** (GALTUNG, 1996). Isto significa uma busca constante por qualidade de vida, crescimento pessoal, liberdade, igualdade social, equidade econômica, solidariedade, autonomia e participação (GALTUNG, 1973, p. 354-358). Ou seja, a ausência de violência estrutural pressupõe altos padrões de justiça social em uma dada sociedade.

Assim, neste debate,

Enquanto o foco na violência *direta* levaria para a análise das capacidades e motivações dos atores internacionais e intranacionais, com esforços em criar *instituições* que possam prevenir então o exercício da violência (e assim punindo os que o fazem), o foco na violência *estrutural* levaria a uma análise crítica das estruturas prenes de violência [...]. Uma transformação básica da estrutura é comumente referida como uma *revolução*, então esta é

---

2 Embora Galtung tenha sistematizado o conceito, a história da filosofia e da religião traz diversos exemplos de percepções de paz próximos à ideia de paz positiva. Como explicado por Ho-Won Jeong, “por milhares de anos (...) a visão de paz das tradições religiosas às ideias filosóficas modernas encoraja um estilo de vida baseado na não violência e na vivência comunal” (JEONG, 2000, p. 9).

uma perspectiva mais aberta entre os radicais assim como a perspectiva institucional é mais bem-vinda aos liberais/conservadores. Novamente, a atitude aqui é de ambas/e e não uma questão de e/ou[...] (GALTUNG, 1985, p. 146)

Consequentemente, a mensuração da injustiça social nos permite identificar esta forma de violência que muitas vezes passa despercebida, mas que vitima milhares de pessoas diariamente. Em um contexto de desigualdade, Galtung sugere que se questione: que fatores outros além da violência direta suportam uma condição de desigualdade? Desafiado com essa questão, o pesquisador deve saber os elementos das ciências sociais que explicam as estruturas sociais, e não somente as estruturas internacionais (GALTUNG, 1969, p.175).

Posteriormente, o pensador norueguês afirmaria que os conceitos de violência direta e estrutural se complementam com a ideia de violência cultural. Como definido pelo próprio autor (GALTUNG, 1990, p. 291),

Por violência cultural nos referimos a aqueles aspectos da cultura, da esfera simbólica de nossa existência – exemplificada pela religião e ideologia, linguagem e arte, ciência empírica e ciência formal (lógica, matemática) – que pode ser usada para justificar ou legitimar a violência direta ou estrutural.

Colocadas em conjunto, as três tipologias de violência de Galtung podem ser representadas como um triângulo em que os ângulos se conectam e se complementam dentro de um círculo vicioso<sup>3</sup>. Na prática eles se complementam e coexistem, já que muitas vezes a violência estrutural desemboca em violência direta, ou a violência cultural se constitui em violência estrutural e assim por diante<sup>4</sup>.

3 Não obstante a inovação conceitual que Galtung proporcionou, sua definição de violência em três tipologias não é ausente de críticas (cf. BOULDING, 1977). Dentre elas está o fato da dificuldade de tornar o conceito operacional em um contexto de pesquisa, dado que ele é demasiado amplo. Ainda, para Boulding (1977), o termo não parece ir além das teorias da estratificação social e suas bases. Na prática, porém, sua proposta não é a análise da estratificação social, mas a análise de um fenômeno mais amplo que perpassa a sociologia e as relações internacionais: a dicotomia paz/violência.

4 Não obstante, há diferenças na relação de tempo entre os três conceitos. Violência direta é um evento, violência estrutural é um processo de altos e baixos e a violência

Com base nestes pressupostos, ainda que seja um debate ainda incipiente em alguns países como o Brasil, pode-se dizer que os EPC contribuem para uma compreensão mais profunda da complexidade que o ODS 16 apresenta. Ele consegue instrumentalizar a conceitualização de paz, trazendo, de forma concomitante, a importância de transformar as estruturas sociais que perpetuam e reproduzem a injustiça social, cristalizadas no que Galtung conceitualiza como violência estrutural. Para superar um contexto de injustiça é demandada uma abordagem multidimensional, que envolva diferentes atores sociais e instituições efetivas – especialmente entre aquelas destinadas a garantir o bem público. Isto nos traz para o segundo elemento – demasiado amplo, cabe enfatizar – do ODS 16, a saber “proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Dentro deste debate, a epistemologia dos EPC apresenta conceitos que podem contribuir com a compreensão e análise do ODS 16, tal como as ideias de violência e paz, concepções basilares deste campo do conhecimento.

Depreende-se desta análise a partir dos conceitos de EPC que ao considerar como objetivo de uma sociedade a superação da violência, a paz torna-se algo palpável. Afinal, a violência é algo visível, evidente, mensurável e pode ser superada a partir de vontade política ou mobilização social. Adicionalmente, este difícil ideal só pode ser concretizado com um fortalecimento institucional para prevenir esta mesma violência, assim como uma identificação e exame das estruturas de injustiça que alienam parte da sociedade em sua participação na construção de sua realidade pacífica.

Assim, ao coordenar analiticamente a compreensão da relação paz/justiça, os EPC contribuem decisivamente para a compreensão das implicações do ODS 16. Promover sociedades pacíficas passa pelo acesso à justiça – ou superação da injustiça – que é solapada em contextos de alta violência estrutural e cultural. E isto, por sua vez, só será atingido com uma ampliação da capacidade institucional em paralelo com “a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (ONU, 2015, §16).

---

cultural é invariável e permanente (GALTUNG, 1990, p. 294). A luta para superar a “permanência” – entre aspas pois a expectativa é que a permanência seja superada – da violência cultural é desafiadora, mas necessária. Distinções com base no gênero, raça e nação justificam e legitimam a violência direta e estrutural, sendo necessário superar essas difíceis barreiras que impedem o avanço social.

## 2.2 ODS 16 nas Instituições Internacionais Contemporâneas

A seção anterior nos apresentou como os conceitos e debates dos EPC, em especial na vertente introduzida por Johan Galtung (1964, 1969, 1985 e 1990), introduzem uma relação consistente entre paz, violência e justiça – temas centrais no ODS 16. Nesta parte final do capítulo, introduziremos brevemente como o ODS 16 está presente nos organismos internacionais contemporâneos.

Antes de tudo, é importante ressaltar que é uma tarefa árdua, quicá impossível, mapear a presença do ODS 16 em todos os organismos internacionais. A sua amplitude é tamanha e sua complexidade de tal magnitude, que aqui se pode ambicionar tão somente apresentar superficialmente onde seus tópicos estão situados dentro das instituições multilaterais.

Primeiramente, ao pressupor como objetivo “promover sociedades pacíficas e justas”, o ODS 16 acaba por ter uma relação direta com um dos órgãos máximos da Organização das Nações Unidas: o Conselho de Segurança (CS-ONU). Em sua função de zelar pela paz e da segurança internacional, este órgão acaba por jogar um papel central na prevenção, mitigação, resolução e transformação de conflitos que ameacem a paz mundial. Não obstante, é igualmente verdade que o CS-ONU tem uma estrutura que não responde aos problemas de segurança do século XXI – tais como tráfico de pessoas, armas e drogas, ou mesmo terrorismo – haja vista que foi construído em um mundo em pesadelo diante dos horrores da II Guerra Mundial. Por fim, o CS-ONU conta com uma estrutura que mantém os centros de poder do século XX, na qual o poder de veto de cinco membros (China, Rússia, EUA, Reino Unido e França) se sobrepõe muitas vezes ao interesse social pela paz.

Logo, ao analisar a relação entre ODS 16 e a política internacional contemporânea, destarte já emerge um paradoxo: a instituição responsável por garantir ou supervisionar internacionalmente o funcionamento de sociedades pacíficas, justas e com ausência de conflitos, só responde (parcialmente) a conflitos de natureza interestatal e é privado de uma atuação mais efetiva sobre os novos temas de segurança da agenda internacional (ver DUFFIELD, 2014). Trazendo para este debate o que foi explanado na seção anterior, pode-se depreender que o CS-ONU lidaria tão somente com a violência direta entre Estados e, ainda assim, apenas com uma parcela desta violência.

Não obstante, este é somente um aspecto do ODS 16. Em sua amplitude e complexidade, ele também prevê a construção de “instituições eficazes, responsáveis e inclusivas” que promovam o Estado de Direito com participação social não discriminatória (ONU, 2015, §16). Aqui, a política internacional e suas organizações multilaterais podem contribuir com uma enormidade de aportes.

Um exemplo seria o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC). Ainda que este receba suas críticas por conta de um possível fomento a uma abordagem repressiva quanto ao tráfico de drogas, por outro lado é inegável a importância desta agência da ONU na cooperação internacional no combate ao crime em suas mais diferentes modalidades. Estão dentro do escopo da UNODC o combate ao tráfico de pessoas, de armas, de drogas, de órgãos e a prevenção da violência criminal e homicida. Assim, diante do ODS 16 a UNODC pode guardar uma importância fundamental em facilitar a cooperação e a capacidade dos Estados-membros da ONU para enfraquecer essas ameaças à paz negativa e positiva<sup>5</sup>.

Por fim, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) guarda um papel central na promoção de sociedades pacíficas para além da superação da violência direta. Em outras palavras, ao trazer para o centro do debate de paz a questão do desenvolvimento humano e das instituições responsáveis em assegurar a justiça – como já elaborado em importantes relatórios como o *Citizen Security with a Human Face: evidence and proposals for Latin America* (ver PNUD, 2013) – o PNUD tem um papel central em fomentar sociedades pacíficas. Este organismo pode protagonizar a análise da violência para além da repressão, sugerindo a promoção da paz positiva através do desenvolvimento sustentável.

Desta maneira, pode-se dizer que embora o ODS 16 tenha uma amplitude de difícil operacionalização, ao mesmo tempo ele já conta com uma série de instituições consolidadas na sociedade internacional que podem fazê-lo avançar em suas metas. Caberá aqui muita vontade política e significativa mobilização social para tornar esse desejo uma realidade.

---

5 Cabe salientar que no campo dos fluxos financeiros ilícitos, o FATF (*Financial Action Task Force* – Força Tarefa de Ação Financeira), tem facilitado desde 1989 a cooperação contra a lavagem de dinheiro e a regulação para diminuição de fluxos financeiros fruto de crime.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo tratou de explicar sobre o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Fortes) e como a literatura dentro das Relações Internacionais trabalha este objetivo em particular. Em um primeiro momento, a ideia foi apresentar com o tema do ODS 16 é desenvolvido dentro do debate sobre paz e segurança. Em seguida, apresentamos brevemente a inter-relação entre as instituições multilaterais contemporâneas e os temas trabalhados pelo referido objetivo.

Argumentou-se aqui que as ferramentas conceituais dos Estudos de Paz e Conflitos (EPC), campo desenvolvido nos anos 1950 e 1960 e que hoje conta com mais de 60 programas e departamentos em pleno funcionamento ao redor do mundo, tem plena capacidade de integrar o complexo debate do ODS 16<sup>6</sup>. Em especial, o conceito de paz tal como preconizado por essa corrente, em que a paz é a ausência ou redução da violência (direta, estrutural e cultural), permite uma abertura analítica única para esta integração. Os EPC possibilitam trazer para a discussão sobre a paz o tema da centralidade da justiça social para superação das violências entranhadas nas estruturas sociais. Assim, o fomento deste debate acadêmico pode abrir novas vertentes de análise sobre a execução (ou não) das metas do ODS 16.

Não obstante, no plano institucional, há um longo caminho a ser percorrido. O CS-ONU necessita adaptar-se ao mundo do século XXI, dando mais voz às periferias do globo que mais sofrem com a violência e a presença dos ilícitos transnacionais. Concomitantemente, outros organismos multilaterais como UNODC, PNUD, FATF e PNUD, também jogam um papel central para a promoção da paz tanto negativa como positiva (ver GALTUNG, 1969).

---

6 Muitos destes centros de investigação e ensino já contam com poder de influência nas Nações Unidas através de estudos que influenciam a agenda da organização, tal como os promovidos pela própria Universidade da ONU (Japão e Costa Rica), o Stockholm International Peace Research Institute (Suécia) e mesmo a Universidade de Notre Dame (EUA). A própria ONU, através da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), conta com uma Comissão Internacional para Investigação sobre a Paz. Mais informações em: <http://www.unesco.org/new/en/houphouet-boigny-peace-prize/about-the-prize/international-commission-for-peace-research/>

Enfim, diante da latitude do ODS 16 tal como introduzido neste capítulo, uma série de instituições multilaterais com diferentes missões podem contribuir para que este objetivo se torne uma realidade em 2030. A tarefa é hercúlea, de grande complexidade, mas com ajustes e reformas relevantes o sistema ONU poderá contribuir para o sucesso do ODS 16 através de suas agências – seja parcialmente ou em integralmente.

## REFERÊNCIAS

- BOULDING, Kenneth. ‘Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung’, **Journal of Peace Research**, 14(1), pp. 76-86, 1977.
- DUFFIELD, Mark. **Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security**. London: Zed Books, 2014.
- FERREIRA, Marcos Alan S. V. “As origens dos Estudos para a Paz e seus conceitos elementares: paz, violência, conflito e guerra”. In: FERREIRA, Marcos Alan S. V.; MASCHIETTO, Roberta; KUHLMANN, Paulo L. **Estudos para a Paz: Correntes e Debates**. São Cristóvão-SE: Editora UFS, 2019
- GALTUNG, Johan. ‘Cultural Violence’, **Journal of Peace Research**, 27(3), August, 1990.
- GALTUNG, Johan. ‘Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses’, **Journal of Peace Research**, 22(2), pp. 141-158, 1985.
- GALTUNG, Johan. “Editorial”, **Journal of Peace Research**, n.1, p. 2, 1964.
- GALTUNG, Johan. “World Indicators Program”, **Security Dialogue**, 4: 354-358, 1973.
- GALTUNG, Johan. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. London: Sage, 1996.
- GALTUNG, Johan. Violence, Peace and Peace Research, **Journal of Peace Research**, 6(3): 167-191, 1969.
- JEONG, Ho-Won. **Peace and Conflict Studies: an introduction**. Burlington, VT: Ashgate, 2000.
- KANT, Immanuel. **Perpetual Peace: A Philosophical Essay**. 1795. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=UyMCkeBdcMkC>. Acesso: 30 Mar. 2017.
- ONU – Organização das Nações Unidas. **16 – Paz, Justiça e Instituições Fortes**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>. Acesso em: 28 Mar. 2017.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Citizen Security with a Human Face: evidence and proposals for Latin America**. New York: PNUD, 2013.

RUSSETT, Bruce. **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post Cold-War World**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SCHMID, H. 'Peace Research and Politics', **Journal of Peace Research**, 5(3), pp. 217-232, 1968.

SOROKIN, Pitirim A. **Social and Cultural Dynamics**. Volume Three. Fluctuations of Social Relationships, War and Revolution. New York: American Book Company, 1937.

WALLENSTEEN, Peter. 'The Growing Peace Research Agenda', **Kroc Institute Occasional Paper #21, Op.4**, South Bend: Univ. of Notre Dame, 2001.

WRIGHT, Quincy. **A Study of War**. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

YOUNG, Nigel. "Concepts of Peace: From 1913 to the Present", **Ethics & International Affairs**, 27 (2), 2013.

## **CAPÍTULO 14 – ODS 17 “FORTALECER OS MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E REVITALIZAR A PARCERIA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL”**

*Xaman Korai Pinheiro Minillo  
Marne Thereza de Liseux Silva e Lima*

### **INTRODUÇÃO**

Estabelecido com o propósito de “fortalecer os meios de implementação e revigorar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”, o ODS 17 foi concebido como um elemento-chave para o cumprimento do plano de ação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e constitui uma releitura ampliada do objetivo-meio proposto no ODM 8 (“Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento”). Notadamente mais robusto que seu predecessor, o ODS 17 é composto por 19 metas e 25 indicadores que abarcam questões como finanças (metas 17.1, 17.2, 17.3, 17.4 e 17.5), tecnologia (metas 17.6, 17.7 e 17.8), capacitação (meta 17.9), comércio (metas 17.10, 17.11 e 17.12), coerência política e institucional (metas 17.13, 17.14 e 17.15), parcerias *multistakeholders* (metas 17.16 e 17.17), monitoramento e prestação de contas (metas 17.18 e 17.19) em seu arcabouço.

Embora a Agenda 2030 ressalte que cada país possui responsabilidade primária por seu próprio desenvolvimento econômico e social, e destaque a centralidade das políticas e estratégias de desenvolvimento nacional para o alcance dos ODS, o objetivo 17 aborda diferentes frentes associadas ao desenvolvimento sustentável e, assim como o ODM 8, comporta metas voltadas à ação internacional baseada na cooperação internacional e ajuda aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Também apresenta mecanismos fundamentais para a concretização dos ODS, como assistência técnica, recursos financeiros, descentralização de conhecimentos e fortalecimento de capacidades institucionais.

Além de buscar cumprir as metas que não foram alcançadas durante a vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os ODS abarcam uma série de outras proposições que não foram listadas na agenda antecessora. As doze primeiras metas do ODS 17 refletem questões de forte caráter internacional que já haviam sido elencadas no ODM 8: finanças, tecnologia, capacitação e comércio. O ODS 17 ampliou, no entanto, o escopo da parceria global para o desenvolvimento nas metas 17.13 a 17.19, as quais trazem abordagens pertinentes tanto para a implementação no plano internacional quanto no âmbito doméstico, que não haviam sido contempladas na Agenda do Milênio – essa omissão figurou como objeto de discussão na literatura crítica acerca do ODM 8.

As metas 17.13<sup>1</sup>, 17.14<sup>2</sup> e 17.15<sup>3</sup> se concentram em questões sistêmicas, precisamente no que diz respeito ao *policy space* dos países e à coerência política e institucional para o desenvolvimento sustentável, apontando para a importância dos esforços nacionais serem apoiados por um contexto internacional que contribua para a implementação da agenda (CEPAL, 2016).

O tema “parcerias entre vários interessados (*stakeholders*)” foi incluído nas metas 17.16<sup>4</sup> e 17.17<sup>5</sup>, sendo pontuada a relevância da pluralidade de atores sociais e políticos no compartilhamento de conhecimentos, *exper-*

- 
- 1 Meta 17.13: Aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas.
  - 2 Meta 17.14: Ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a sustentabilidade da dívida de longo prazo por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento.
  - 3 Meta 17.15: Adotar e implementar regimes de promoção de investimentos para os países menos desenvolvidos.
  - 4 Meta 17.16: Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento.
  - 5 Meta 17.17: Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.

tise, tecnologias e na mobilização de recursos financeiros para dar suporte à implementação dos ODS. Já no último conjunto de metas, 17.18<sup>6</sup> e 17.19<sup>7</sup>, enquadraram-se as questões referentes aos “dados, monitoramento e prestação de contas”, que visam melhorar a capacidade técnica dos países em desenvolvimento no tocante à produção de dados confiáveis e desagregados e no processo sistemático de acompanhamento da Agenda 2030 nas escalas global, nacional e local.

Verifica-se, portanto, que no contexto da Agenda 2030, o ODS 17 trata de questões existentes no ODM 8, mas também inclui novas pautas dentre seu leque de metas. A evolução conceitual e ampliação temática propostas nos arranjos sobre os meios de implementação puderam ser vistas desde a Conferência Rio+20, cujo documento final “O futuro que queremos” (NAÇÕES UNIDAS, 2012) apresentou uma narrativa mais contextualizada com as dinâmicas políticas e econômicas hodiernas e as demais mudanças no projeto de desenvolvimento internacional (HARMAN, 2014).

A ampliação temática nos ODS pode ser verificada não somente através do aumento de proposições estabelecidas no quadro de objetivos, metas e indicadores<sup>8</sup>, mas também pela inclusão de questões que foram negligenciadas nos ODM. A proposta inicial dos ODS, elaborada pelo Grupo de Trabalho Aberto, em julho de 2014, já abarcava novos temas, refletindo

---

6 Meta 17.18: Até 2020, reforçar o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento, inclusive para os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e confiáveis, desagregados por renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais.

7 Meta 17.19: Até 2030, valer-se de iniciativas existentes para desenvolver medidas do progresso do desenvolvimento sustentável que complementem o produto interno bruto [PIB] e apoiem a capacitação estatística nos países em desenvolvimento.

8 Enquanto que os oito Objetivos do Milênio eram acompanhados por 21 metas e 60 indicadores, os ODS foram acordados em torno de 17 objetivos, 169 metas e 231 indicadores.

pautas e demandas mais conectadas com os desafios contemporâneos e com as realidades tanto do Norte quanto do Sul Global, uma vez que os problemas centrais para o desenvolvimento<sup>9</sup> podem ser verificados em ambos os grupos.

Os ODS configuraram avanços também em seu processo de construção, uma vez que a sua formulação se deu a partir de um processo mais inclusivo e baseado numa perspectiva *bottom-up*, contando com amplas consultas<sup>10</sup> e participação de expressiva pluralidade de atores – desde países em desenvolvimento, governos subnacionais até representantes de diversos segmentos da sociedade civil. Diferentemente da elaboração dos ODM, que partiu de um processo *top-down*, mais restrito e tecnocrático, cujos esforços centralizaram-se em especialistas da ONU; os três anos de debates e negociações políticas para a conformação dos ODS foram marcados não somente pela atuação dos países desenvolvidos, agências e organismos da ONU, mas também pela articulação especialmente ativa de países de renda média, como o Brasil, e o engajamento de partes interessadas por meio dos *Major Groups*<sup>11</sup> (FUKUDA-PARR, 2016).

Tais mudanças verificadas no escopo dos ODS situam-se em um contexto de consolidação de uma nova concepção de desenvolvimento, com viés mais transformador e englobando críticas às estruturas de poder responsáveis pela (re)produção da pobreza e desigualdade. Nos ODM prevalecera uma visão mais restrita de desenvolvimento – centrada na pobreza e seu alívio, enfocando medidas paliativas para satisfação das necessidades básicas, sem se aprofundar no tratamento de suas causas. Essa visão prevalecente nos

---

9 Dentre os temas presentes nos ODS, destaca-se o problema da pobreza, mudanças climáticas, dificuldade de geração de emprego e renda, desigualdade de gênero, desigualdade socioeconômica intra e interestatal, promoção de sociedades pacíficas e inclusivas.

10 Constituindo a fase de insumos da agenda, para além das negociações intergovernamentais, um intenso processo de consultas foi estabelecido com o apoio da ONU, sendo então realizadas as Consultas Temáticas Mundiais e as Consultas Regionais e Nacionais, com o objetivo de levantar insumos para elaboração da Agenda Pós-2015 (UNITED NATIONS, 2013).

11 Esfera institucional que permite a participação da sociedade civil na ONU, sendo composto por representantes de nove setores: Mulheres, Crianças e Jovens, Povos Originários, ONGs, Trabalhadores e Sindicatos, Autoridades Locais, Negócios e Indústria, Comunidade Científica e Técnica, Camponeses e Grupos Rurais.

ODM já os distinguia do projeto de desenvolvimento anterior, que concebia o aumento da capacidade produtiva das economias como principal instrumento para melhorar a condição de vida das pessoas (FUKUDA-PARR, 2016; REINERT, 2006). Ao focar a promoção do desenvolvimento sustentável, os novos objetivos globais se voltam à missão de acabar com a pobreza – e aliviar seus efeitos adversos – como objetivo central, porém, apresentam também o compromisso com uma plataforma mais ampla que incide sobre questões estruturais para o desenvolvimento, na medida em que reúnem temas como igualdade, infraestrutura e sustentabilidade (HARMAN, 2014).

Justamente por congregarem um vasto leque de temas de caráter eminentemente global e pretender um desenvolvimento socialmente justo, economicamente inclusivo e ambientalmente responsável, os ODS constituem uma agenda complexa, que representa não somente uma oportunidade, mas também um grande desafio – principalmente quando se consideram os entraves provenientes das inconsistências do tripé da sustentabilidade e a insuficiência na capacidade de governança global para reverter os (des) caminhos do modelo injusto de acumulação de riqueza (ALVES, 2015). O arranjo do ODS 17 insere-se nesse cenário com o propósito de viabilizar os meios de implementação da nova agenda global nesses termos – de forte contradição entre a retórica e a prática.

A partir da compreensão da busca pelo desenvolvimento e da cooperação internacional – como meio para promover tal fim – como questões inerentemente políticas, o capítulo oferece uma análise do ODS 17 contextualizado à luz das dinâmicas políticas internacionais.

## **O CARÁTER POLÍTICO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Parcerias são parte inerente das relações sociais, e o conceito de cooperação internacional pode ser compreendido como uma forma dos atores internacionais atingirem seus objetivos. Mesmo aceitando premissas que compreendam Estados como atores racionais egoístas e auto-interessados competindo entre si em uma arena anárquica – como o referencial teórico Realista propõe –, entende-se que tais atores podem cooperar em prol de ganhos comuns (KEOHANE, 1984).

Cooperar é um ato inerentemente político, envolvendo interesses e distribuição de ganhos e custos. A cooperação não demanda a existência de harmonia de interesses prévios entre os atores para ocorrer, ela envolve a coordenação de agendas. Independente de um cenário de discórdia ou de harmonia, cooperar requer, segundo Keohane, que os atores se engajem em negociações para realizar ajustes de comportamento e, assim, promovam seus interesses da forma mais efetiva e atinjam ganhos mútuos.

Há uma história de parcerias ou cooperação em prol do desenvolvimento no moderno sistema internacional de Estados, que se inicia no século XX, paralelamente ao estabelecimento da Organização das Nações Unidas no contexto da Guerra Fria, quando as ações pontuais de ajuda externa passaram a dar espaço a dinâmicas mais institucionalizadas e permanentes de cooperação (MILANI, 2012). Desde então, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) tem constituído um amplo regime internacional, estruturado em torno das iniciativas dos países ocidentais capitalistas visando à modernização e desenvolvimento dos países periféricos, em grande medida, organizadas em torno do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a partir de 1960 (MELLO E SOUZA, 2014).

O sistema internacional de CID<sup>12</sup> promoveu, historicamente, diferentes agendas voltadas à promoção do desenvolvimento, mudando juntamente com o próprio conceito de desenvolvimento que, ao longo do tempo, ampliou seu enfoque primordial em renda para abraçar concepções mais holísticas.<sup>13</sup> No contexto do pós Segunda Guerra Mundial, enfrentava-se o desafio do desemprego com abordagens Keynesianas enfocando no papel do Estado em promover crescimento econômico, industrialização, aumento da produ-

---

12 Segundo Ayllón (2006), o sistema internacional de CID trata-se de uma rede composta por organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil que promovem ações de CID de forma mais ou menos articulada.

13 As práticas de cooperação internacional foram também utilizadas em prol da promoção de outros objetivos além do desenvolvimento, como aponta Morgenthau (1962) que, reconhecendo o caráter político da ajuda externa e seu potencial como instrumento político, identificou a atividade sendo desenvolvida com fins humanitários, para garantir subsistência ou prestígio, formar alianças militares, ou mesmo como suborno.

tividade e desenvolvimento tecnológico (MILANI, 2012; KOEHLER, 2015). Para além da ajuda externa Norte-Sul, os membros do terceiro mundo – que crescia conforme ocorriam as ondas de descolonização na Ásia e na África – buscavam sua consolidação e desenvolvimento e, para tal fim passaram a promover parcerias e formas de cooperação Sul-Sul (CSS) que envolviam, além de cooperação técnica, a busca por uma ordem econômica internacional mais igualitária.

Nos anos 1970, o crescimento macroeconômico continuou na agenda global de desenvolvimento, mas além dele, passou-se a buscar garantir acesso à educação, saúde, nutrição e participação. Na década seguinte, após os choques do petróleo e o fortalecimento do neoliberalismo, instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, ganharam maior relevância no sistema internacional de CID, conforme eram promovidos programas de empréstimo e de ajuste econômico estrutural, sustentados na ideologia neoliberal, e significando maiores possibilidades de controle da agenda de desenvolvimento pelos países desenvolvidos.

Enquanto avançava a globalização e encerrava-se a Guerra Fria, a manutenção das desigualdades internacionais resultou em um período de crise e descrédito da CID na década de 1990, tanto devido ao questionamento da qualidade e da eficácia da cooperação, quanto pelo declínio de sua importância para a formação de alianças características do confronto bipolar. Desta forma, no século XXI, foi inaugurado, com os ODM, um novo consenso internacional sobre desenvolvimento, que apesar de não questionar os princípios econômicos neoliberais, enfocou na luta contra a pobreza e no desenvolvimento social (AYLLÓN, 2006).

A arquitetura do sistema de CID se alterou dramaticamente no novo milênio no que tange aos atores. Os fluxos de ajuda ‘não tradicionais’ (entenda-se vindos de Estados que não os membros do CAD-OCDE e filantropias) quase que quadruplicaram entre 2000 e 2009 (GREENHILL, PRIZZON e ROGERSON, 2013). Embora haja registros de práticas de CSS desde os anos 1940 (CABANA, 2014), o volume destas atividades aumentou consideravelmente, oferecendo novas possibilidades de escolha para os Estados receptores de CID, que podiam buscar outros parceiros além dos doadores ‘tradicionais’, como outros países em desenvolvimento, bancos regionais, filantropias privadas e investimentos sociais corporativos (WOODS, 2008).

A parceria global convocada pelo ODS 17 reconhece estes atores, prevendo nos meios para sua implementação a atuação de '[g]overnos, setor privado, sociedade civil, o sistema das Nações Unidas e outros atores e mobilizando todos os recursos disponíveis' (NAÇÕES UNIDAS, 2015), envolvendo instrumentos nacionais, transferências internacionais de recursos e tecnologia, além da promoção do comércio internacional de forma sustentável. Identifica-se, assim, o fim do monopólio dos Estados sobre a CID, o que não significa que o Estado tenha perdido relevância, mas, na medida em que atores privados trazem valores e práticas de mercado para o mundo da cooperação, os Estados adotam abordagens de desenvolvimento embasadas no mercado (HARMAN, 2014). O interesse estatal, ainda que apoiado em lobbies empreendedores, se mantém como racionalização para as atividades de CID.

Reconhecer as motivações dos diferentes atores envolvidos salienta a importância de reconhecer a dimensão política da cooperação internacional, sendo a promoção do desenvolvimento algo que deve ser ativamente buscado pelos atores (JOSEPHSEN, 2017). Os ODS, assim como outras agendas de desenvolvimento, não emergiram naturalmente, mas se inserem nas dinâmicas de poder e se valem de normas e regras internacionais para serem promovidos, assim como instituições que facilitam a ação estatal em prol do desenvolvimento.

A dimensão política da cooperação para o desenvolvimento também é explicitada quando se considera que o ODS 17 prevê 'fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável'. No entanto, como o objetivo não prevê uma clara divisão de trabalho nem específicas responsabilidades concretas para agências internacionais ou países desenvolvidos, isto pode ser difícil de efetivar. A importância de parcerias globais para os ODS fica notória quando se consideram bens públicos globais, como os oceanos, o ar, biodiversidade, e desafios globais como o gerenciamento da mudança climática (WAAGE *et al*, 2015). Todavia, quando consideramos outros objetivos como, por exemplo, a redução da desigualdade entre os Estados, assim como dentro deles, a cooperação internacional não é o caminho óbvio a ser seguido, pois atores privilegiados podem não estar dispostos a arcar com os custos de mudanças que não os beneficiam diretamente. Devido a isto, é importante pesar o fato dos ODS, assim como

os ODM, não serem vinculantes, mas comporem uma agenda aspiracional, e considerar quais e como serão viabilizadas as alterações necessárias nas estruturas de poder globais para que efetivamente seja promovido o desenvolvimento sustentável. A próxima seção trata da discussão acerca da efetiva implementação dos ODS a partir do ODS 17, envolvendo questões do tripé ‘implementação, financiamento e monitoramento’ da Agenda 2030.

## **DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DOS MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E RENOVAÇÃO DA PARCERIA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Apesar da verificação de uma evolução substancial do ODM 8 ao ODS 17 no que tange à ampliação temática – a qual pode ser atribuída ao acúmulo de experiências e críticas em relação aos ODM e às recomendações feitas no âmbito da Agenda Pós-2015 –, a análise do conjunto de metas e indicadores do ODS 17 remete ainda a alguns problemas que já haviam sido apontados no ODM 8, principalmente em relação à ausência do estabelecimento de prazos específicos na maioria das metas acordadas (com exceção das metas 17.8, 17.11, 17.18 e 17.19), bem como no tocante à capacidade de seus indicadores mensurar adequadamente ou integralmente os propósitos estabelecidos nas metas, se apresentando como medidas muito estreitas ou insuficientes (caso dos indicadores 17.6.1, 17.8.1 e 17.13.1). Ademais, a ausência de correlação explícita entre o compromisso do desenvolvimento sustentável e algumas metas e indicadores elencados no ODS 17 permitem questionar a adequação e o potencial das medidas estabelecidas contribuírem não somente para o cumprimento do próprio objetivo, mas também para o alcance dos demais ODS, tendo em vista as premissas de integralidade da agenda e a atribuição direta do ODS 17 de fortalecer os seus meios de implementação.

Embora o ODS 17 aborde questões relevantes para a implementação da agenda que foram negligenciadas no ODM 8<sup>14</sup> e apresente uma redação mais precisa e direta nas metas – em consonância com interesses dos países

---

14 Tais como: coerência política e institucional; parcerias multistakeholders; capacitação (suporte internacional para implementação dos ODS no plano nacional); e dados, monitoramento e prestação de contas (busca pela melhoria da disponibilidade de dados em países em desenvolvimento).

em desenvolvimento –, repetiram-se o não estabelecimento de um instrumento para reforçar o comprometimento dos países no alcance dos ODS e a ausência de reformas estruturais, que indiquem mudanças substantivas no sistema financeiro e econômico internacional ou na ordem institucional internacional. Pogge e Sengupta (2015) salientam que, assim como nos ODM, os países ricos, as organizações internacionais e as empresas multinacionais continuam ‘isentos’ de responsabilidades concretas para atingir os ODS – quando, na verdade, deveriam assumir a liderança no fornecimento dos recursos necessários e na implementação de reformas institucionais sistêmicas. Para os autores, as responsabilidades pela consecução dos ODS deveriam ser expressamente atribuídas aos agentes e atores competentes, especificando seus respectivos papéis e esforços exigidos e estabelecendo meios vinculantes para garantir o direcionamento dos recursos necessários à promoção de reformas sistêmicas na ordem institucional global que efetivamente lidem com as causas da pobreza.

Tal discussão evidencia a complexidade dos temas abordados no ODS 17, uma vez que a tradução do compromisso firmado em ações efetivas exigirá, inequivocamente, mudanças profundas na governança econômica mundial. Diante disso, é importante considerar que a experiência internacional mostra que a eficácia das políticas públicas está mais atrelada à qualidade de sua implementação do que necessariamente ao seu desenho. Por esta razão, no âmbito da implementação, dispor de critérios precisos e mecanismos eficientes exige o desenvolvimento e manutenção de instituições sólidas e comprometidas, além de ser imprescindível desenvolver também instrumentos de monitoramento e avaliação de impacto das políticas, que permitam reforçá-las, modificá-las ou extingui-las de acordo com o diagnóstico de seus resultados, principalmente perante o dinamismo do contexto internacional e das realidades distintas dos países (CEPAL, 2016).

Experiências e críticas em relação ao ODM 8 permitiram o aprofundamento da discussão sobre o financiamento da nova agenda durante o debate sobre a agenda pós-2015. O documento final da Rio+20 evidenciou a importância de melhorar a sintonia de alguns pontos e lacunas dos mecanismos internacionais para a implementação da agenda, porém, a mesma atenção não foi dada a questões estruturais que indicassem o advento de um novo arranjo capaz de ocasionar transformações significativas nas relações assimétricas

reproduzidas no sistema internacional, reformar os sistemas econômicos e financeiros ou garantir o compromisso dos países desenvolvidos com as metas estabelecidas (POGGE e SENGUPTA, 2015; NILO e HAZARD, 2014).

Desde 2002, a Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento de Monterrey já identificara que os recursos destinados à CID eram muito aquém do necessário, e enfatizara a importância de incluir novos atores, reconhecendo a responsabilidade dos países em desenvolvimento de mobilizar recursos domésticos e a importância dos fluxos de capitais privados e do comércio para o desenvolvimento, mas isto não foi contemplado no ODM 8, que voltou-se essencialmente ao modelo de ajuda externa Norte-Sul.

No caso dos ODS, a Agenda 2030 foi acompanhada pela promoção do *Global Compact*, iniciativa que enfatiza o papel do mundo corporativo na promoção do desenvolvimento sustentável, e pela campanha ‘From Billions to Trillions’ dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Reconhecendo que a efetiva implementação dos ODS depende de cerca de seis a sete trilhões de dólares – volume de recursos cuja origem continua indefinida – e que a única expectativa de provisionamento para financiamento dos ODS advém do antigo compromisso de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) – que totalizou U\$ 134 bilhões em 2014 –, ‘From Billions to Trillions’ procura abrir espaço para o financiamento privado e o levantamento de recursos domésticos nos países em desenvolvimento para custear a Agenda 2030 (DEVELOPMENT COMMITTEE, 2015). A iniciativa tem sido criticada, no entanto, por solapar as normas de desenvolvimento financeiro, permitir maior influência de empresas sobre as Nações Unidas<sup>15</sup>, e ser uma forma dos países desenvolvidos não cumprirem a meta de 0,7% de AOD (GEORGESON e MASLIN, 2018).

O Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável, criado para avaliar as necessidades de finan-

---

15 A influência do setor empresarial sobre a implementação da Agenda 2030 deve ser analisada considerando a real possibilidade e risco de interesses corporativos inviabilizarem avanços em pautas progressistas como a garantia de direitos humanos e da sustentabilidade ambiental (KOEHLER, 2015). Saliencia-se ainda a falta de um acordo quanto ao estabelecimento de um parâmetro ou instrumento que atenda aos sistemas de governança, transparência e prestação de contas no âmbito das parcerias público-privadas (ONUBR, 2017).

ciamento e as iniciativas adicionais de mobilização de recursos para a nova agenda de desenvolvimento, delineou uma Estratégia de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável que elencava, dentre outros aspectos, a importância da progressividade fiscal para mobilização de recursos internos (contribuindo para a redução da desigualdade econômica); a necessidade de criar mecanismos efetivos de combate aos fluxos ilegais de capital e evasão de divisas para mobilização de fontes adicionais para o financiamento; e a importância da transparência e prestação de contas para garantir a eficiência no uso dos recursos financeiros, sejam públicos ou privados (UNITED NATIONS, 2014). Apesar de indicar possíveis fontes de recursos para o financiamento, o relatório do Comitê não discorreu sobre *como* acessá-los, tampouco fez recomendação de reformas sistêmicas no sistema financeiro internacional (NILO e HAZARD, 2014).

A Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (3FfD), destinada a acordar os mecanismos e estratégias internacionais para levantamento dos recursos indispensáveis para implementação da Agenda 2030 resultou na produção da Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), e promoveu recomendações estimulando investimentos em áreas prioritárias para o desenvolvimento global. Contudo, apesar do escopo da 3FfD, a AAAA não detalhou como tais fundos deveriam ser levantados e, não dispondo mecanismos nos âmbitos financeiro, comercial e tecnológico para a redução das assimetrias internacionais, evidenciou a imposição dos interesses e pautas dos países centrais à revelia dos países em desenvolvimento, sendo criticada pela sociedade civil organizada e a coalizão do G77+China, que buscavam o reconhecimento de ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ (CEPAL, 2016; NILO e FERNANDES, 2015).

Os interesses dos países desenvolvidos – precisamente membros da UE, EUA, Japão, Canadá e Austrália – envolviam a defesa da expansão das corporações em relação à exploração extrativista ou como protagonistas da cadeia de fornecimento global e a ‘blindagem’ das operações financeiras e dos mercados de capital, no intuito de manter esse campo intacto a qualquer tipo de regulação ou ingerência das Nações Unidas (NILO e FERNANDES, 2015). Salienta-se que investimentos representam um elemento importante para a realização da agenda de desenvolvimento, pois seus fluxos são mais significativos do que aqueles provenientes de Estados ou de fontes privadas para a

promoção do desenvolvimento, e eles trazem consigo tecnologias e mercado, podendo ser uma ferramenta importante na promoção de desenvolvimento econômico, social e ambiental, desde que bem direcionados (GRIEG-GRAN, 2003). Entretanto, persiste a preocupação com a falta de opções para os países em desenvolvimento ao lidar com as empresas estrangeiras, influenciadas pelos países desenvolvidos.

A mesma preocupação com a desigualdade internacional pode ser notada na esfera comercial, pois, apesar dos países desenvolvidos promoverem CID sob o argumento de fomentar o desenvolvimento de países pobres, há inconsistências entre os compromissos firmados no âmbito da agenda de CID e os efeitos práticos de suas políticas comerciais, muitas das quais minam a promoção do desenvolvimento dos países do Sul Global (GRIEG-GRAN, 2003).

Ressalta-se, assim, a importância da coerência política e institucional nos esforços concertados para promover a Agenda 2030, o que envolve a promoção da estabilidade macroeconômica global, o respeito ao espaço político e a liderança de cada Estado para estabelecer e implementar políticas em prol do desenvolvimento sustentável. Entra em questão a qualidade e a eficácia da CID, a qual tem tido crescente atenção internacional. Destaca-se as conferências do Fórum de Alto Nível sobre Efetividade de Ajuda, da OCDE, promovidas em Paris em 2005 e Acra em 2008, quando, a partir das lições aprendidas do amplo histórico de críticas às práticas dominantes de CID e Ajuda Externa, foi desenvolvido o paradigma da efetividade da ajuda externa no novo milênio. Este paradigma é composto por cinco elementos centrais: A apropriação das iniciativas pelos países receptores, estabelecendo suas próprias estratégias de redução de pobreza, melhoria institucional e combate à corrupção; a harmonização das ações dos doadores entre si, coordenando procedimentos de forma a simplificá-los e evitar sobreposições; o alinhamento dos projetos e programas aos objetivos dos receptores e o uso dos sistemas locais destes para as atividades de CID e Ajuda Externa; a gestão orientada para resultados; e a mútua prestação de contas.

Finalmente, o monitoramento dos avanços da Agenda 2030 consiste em componente importante para garantir que todo o projeto de desenvolvimento sustentável não se restrinja a declarações retóricas (BUSS e GALVÃO, 2017). Isso porque, sem dados e indicadores não é possível implementar efetivamente os ODS, sendo necessário desenvolver as políticas de acordo com

dados acessíveis e confiáveis, desagregados sobre as condições das populações, inclusive as mais vulneráveis, muitas vezes difíceis de se obter. Tal iniciativa deve contribuir, no longo prazo, para a melhoria dos sistemas nacionais de promoção de desenvolvimento.<sup>16</sup> O processo de acompanhamento e revisão, por sua vez, deverá ser feito por meio de relatórios voluntários nacionais, liderado pelos países, a partir da análise do conjunto de indicadores acordados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a CID, por si só, não seja elemento suficiente para promover o pleno alcance dos ODS, a centralidade dada para esse mecanismo no ODS 17 – e a própria dinâmica das relações interestatais – o torna um instrumento importante, com expressiva capacidade de influência sobre o cumprimento dos ODS até 2030.

Nesse contexto, as parcerias internacionais entre os diferentes atores sociais e políticos são indispensáveis para a efetiva promoção do desenvolvimento sustentável, principalmente quando se reconhece que os pactos e acordos internacionais reverberam diretamente nas políticas e ações perpetradas nas escalas nacionais e locais, impactando, assim, no curso do desenvolvimento e na amplitude de problemas globais abordados na agenda. A ambição da Agenda 2030 sublinha a necessidade de uma abordagem sinérgica e integral de questões que são constatadas em todas as escalas geográficas, e cuja responsabilidade compete a atores tanto de caráter público quanto privado. Trata, portanto, de problemas que, dificilmente, serão solucionados, eficazmente, a partir de abordagens unilaterais.

Inequivocamente, a implementação dos ODS requer a construção de novas parcerias alinhadas com a proposta do desenvolvimento sustentável em todos os âmbitos – internacional, nacional e subnacional. Ao propor uma agenda baseada nos princípios da integralidade, indivisibilidade e interdependência, os processos requeridos para a consecução da agenda apresentam alto grau de complexidade no que tange aos tratamentos institucionais, de governança e de formulação de políticas exigidas (CEPAL, 2016).

---

16 Entre 2007 e 2016, 89% dos países ou áreas realizaram pelo menos um censo de população e habitação, sendo que 25 países ou áreas não realizaram nenhum censo durante este período. (UNITED NATIONS, 2017).

Justamente por englobar temas dessa proporção, os ODS apresentam notória capacidade de influir e nortear as agendas de CID, na medida em que afetam políticas, fluxos de investimento e o direcionamento dos recursos para determinadas áreas temáticas, assim como conferem espaços a determinadas visões de mundo em detrimento de outras.

A definição dos mecanismos de implementação e financiamento foi objeto das principais discussões desde a negociação da agenda, e persiste no centro dos debates atuais. A análise detida sobre a concepção de desenvolvimento da agenda e os mecanismos estabelecidos para seu alcance levantam uma série de questionamentos sobre os possíveis rumos que os ODS podem oportunizar. O fato da agenda não ser vinculante nem possuir mecanismos de *enforcement*, os riscos da priorização e da seletividade de objetivos e metas por mera conveniência dos atores, bem como as contradições presentes na ideia de conciliação harmônica entre as dimensões social, econômica e ambiental residem como pano de fundo da discussão sobre a implementação da agenda e a viabilização dos mecanismos mais adequados para a proposta do desenvolvimento sustentável.

No entanto, se, por um lado, recai sobre os ODS e seus meios de implementação a crítica quanto ao paradoxo inerente à aposta no tripé da sustentabilidade, por outro lado, convém ressaltar o potencial que a agenda possui para influenciar tomadores de decisão, orientar esforços e inspirar novas ações, projetos e programas voltados à conquista de avanços no campo socioambiental, em paralelo ao curso do modelo hegemônico da economia política vigente. Considerando as constantes mudanças no cenário global e o estabelecimento dos ODS como grande plano de ação com a missão de guiar os países na promoção do desenvolvimento sustentável, é fundamental destacar a importância do acompanhamento dos desdobramentos políticos em relação ao tratamento de temas relacionados à agenda, precisamente no que diz respeito à sintonia das conferências e pactos internacionais com o propósito da Agenda 2030 e no tocante ao monitoramento não somente dos indicadores estabelecidos nos ODS, mas também quanto à congruência de políticas e práticas dos países nas temáticas que afetam a agenda.

A produção de conhecimento e consolidação de dados sobre as causas e efeitos dos problemas abordados na agenda e os impactos das proposições feitas no ODS 17 também será crucial para compreender melhor o poten-

cial dos ODS transformarem o rumo do desenvolvimento global, ao tempo em que permitirá orientar medidas que evitem que os ODS não se tornem mera “declaração de boas intenções”, como foi criticada, em grande medida, a agenda originária dos ODM.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José. Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI”. **Revista Brasileira de Estudos de População**, vol.23, n. 03, 2015.

AYLLÓN, Bruno. “O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas”. **Economia e Relações Internacionais da FAAP**, 5 (8). 2006: 5-23.

BUSS, Paulo; GALVÃO, Guto. “Declaração de Ministros do Fórum Político de Alto Nível sobre Agenda 2030 e ODS de 2017: passos à frente?”. 2017. Disponível em: <<http://cee.fiocruz.br/?q=node/612>>. Acesso em: 29/04/2018.

CABANA, Silvia Lopez. **Chronology and history of south-south cooperation: An Ibero-American Contribution**. 5. Ed. Mastergraf, 2014.

CEPAL. **Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40118/S1600753\\_pt.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40118/S1600753_pt.pdf?sequence=4&isAllowed=y)>. Acesso em: 26/03/2017.

DEVELOPMENT COMMITTEE. **From Billions to Trillions: Transforming Development Finance**. 2015. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)>. Acesso em 06/05/2018.

FUKUDA-PARR, S.. “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development.” **Gender & Development**, 24:1, 43-52. 2016.

GEORGESON, Lucien; MASLIN, Mark. “Putting the United Nations Sustainable Development Goals into practice: A review of implementation, monitoring, and finance”. **Geography and Environment**, vol. 05, n. 01, 2018.

GREENHILL, R., PRIZZON, A., ROGERSON, A. “The Age of Choice: developing countries in the new aid landscape”. **ODI Working Papers**, Issue 364, 2013.

GRIEG-GRAN, M. “Policy coherence and the Millennium Development Goals.” In: SATTERTHWAITTE, D. (org.) **The Millennium Development Goals and Local Processes: Hitting the target or missing the point?**. London: International Institute for Environment and Development, pp. 135-152, 2003.

HARMAN, Sophie. “Explaining Transition in International Development: The Sustainable Development Goals in a Global and Regional World.” Working Paper adapted from ‘Development in Transition’ with David Williams, published in **International Affairs**. 2014.

JOSEPHSEN, Lars. **Approaches to the implementation of the Sustainable Development Goals** – some considerations on the theoretical underpinnings of the 2030 Agenda. 2017. Disponível em: <<http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2017-60>>. Acesso em: 27/04/2018.

KEOHANE, R. **After Hegemony: Cooperation & Discord In The World Political Economy**, Princeton University Press, 1984.

KOEHLER, Gabriele. 2015. “Seven Decades of ‘development’, And Now What?.” **Journal of International Development**, vol. 27, n. 6, August 2015, p. 733-751.

MELLO E SOUZA, André (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. IPEA, 2014.

MILANI, Carlos. “Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul”. **Cad. CRH**, 25 (65). 2012: 211-231.

MORGENTHAU, Hans. “A Political Theory of Foreign Aid”. **American Political Science Review**, 56 (2). 1962: 301-309.

NAÇÕES UNIDAS. **O futuro que queremos**. 2012. Disponível em: <<http://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf>>. Acesso: 15/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 15/05/2017.

NILO, Alessandra. “Garantir Desenvolvimento Sustentável: O desafio das nações até 2030”. **FES Análise**, n. 10, 2015. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12025.pdf>>. Acesso em: 16/03/2016.

NILO, A.; HAZARD, D. “A Agenda Pós 2015: A Sociedade Civil e o Futuro que Queremos Pautar na ONU”. **FES Análise**, 2014. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11040.pdf>>. Acesso em: 16/03/2016

ONUBR. **CEPAL pede transparência em parcerias público-privadas na região latino-americana e caribenha**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cepal-pedetransparencia-em-parcerias-publico-privadas-na-regiao-latino-americana-e-caribenha/>>. Acesso em: 29/04/2018.

POGGE, T; SENGUPTA, M. “The Sustainable Development Goals as Drafted: nice idea, poor execution.” **Washington International Law Journal**, v. 24; n. 3, pp. 1-17, 2015.

REINERT, Erik. **Development and Social Goals: Balancing Aid and Development to Prevent ‘Welfare Colonialism’**. 2006. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp14\\_2006.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp14_2006.pdf)>. Acesso em: 26/04/2017.

UNITED NATIONS. “A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015”. **Report of Secretary-General**. 2013. Disponível em <<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/A%20Life%20of%20Dignity%20for%20All.pdf>>. Acesso em: 19/01/2017.

\_\_\_\_\_. **Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing**. Final Draft. August 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/12/ICESDF.pdf>>. Acesso em: 09/04/2017.

\_\_\_\_\_. **The Sustainable Development Goals Report 2017**. 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf>>. Acesso em: 09/04/2017.

WAAGE, J. *et al.* **Governing Sustainable Development Goals: interactions, infrastructures, and institutions**. Thinking Beyond Sectors for Sustainable Development. Ubiquity Press, London, pp. 79-88, 2015.

WOODS, Ngaire. “Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance,” **International Affairs** 84:6, 2008: 1205-1221.

## **CAPÍTULO 15 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TERRITORIALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

*Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves*

### **INTRODUÇÃO**

O objetivo desse capítulo é discutir dois elementos fundamentais para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): políticas públicas e territorialização. Ambos os termos se assentam num pressuposto comum – o desenvolvimento. Por um lado, as políticas públicas constituem a forma de intervenção coletiva na realidade social. Por outro lado, existe uma dimensão territorial nessa intervenção, que altera dinâmicas políticas, econômicas e culturais, territorializando novas práticas e alterando antigas, constituindo uma condição necessária para a introdução de conceitos como a sustentabilidade.

Nesse sentido, esse capítulo está organizado em duas grandes seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira trata das políticas públicas, demonstrando o caráter eminentemente transformador que move as ações do estado e da pesquisa na área. Dois aspectos contemporâneos das políticas públicas são de particular relevância para nossa abordagem. O primeiro, diz respeito ao processo de focalização que decorre da crítica neoliberal às políticas universalizantes do estado de bem-estar social do pós-guerra. O segundo trata da descentralização das políticas públicas e das estratégias de desenvolvimento, que assumem um caráter eminentemente local/municipal a partir do final do século XX.

Na segunda seção sustentamos que esse movimento de descentralização trouxe consigo a incorporação da dimensão territorial nas políticas públicas e nas estratégias de desenvolvimento. Nesse processo, a literatura advinda da geografia política, econômica e cultural fornece elementos para considerar os impactos das intervenções públicas voltadas para o desenvolvimento nos processos históricos e humanos de determinadas localizadas.

Trata-se da dinâmica territorialização-desterritorialização-reterritorialização. Importante é notar como alterações na dinâmica econômica e política implica mudanças na cultura e no próprio entendimento do homem em relação ao espaço, num processo de recriação da territorialidade. Esse aspecto é central para pensarmos na sustentabilidade do processo de desenvolvimento. Consideramos também a dimensão internacional e seus impactos na dinâmica territorialização-desterritorialização-reterritorialização.

Por fim, nas considerações finais incorporamos de forma mais detalhada os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis à discussão acerca dos aspectos elementares das questões tratadas nas duas seções anteriores.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

Um ponto de partida para compreendermos as políticas públicas, como ensina Wagner (2007), está na observação de que a promessa iluminista baseada no preceito liberal de harmonização automática da vida social não pode ser cumprida por si só. Os efeitos da nova civilização urbana e industrial, que mudava rapidamente as condições de vida e trabalho para amplas partes da população na Europa e nos EUA durante o século XIX, ampliou essa percepção.

Em seus primórdios, o liberalismo buscava romper as amarras da aristocracia e do clero, e do poder discricionário do Estado Absolutista. O Estado, na concepção de Adam Smith, deveria ser mínimo e desempenharia apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, que não pudessem ser executadas pela iniciativa privada. Já Malthus enfatizava a ética do trabalho, segundo a qual uma sociedade se fundaria no mérito de cada um em potencializar suas capacidades naturais (BEHRING, 2007; VINER, 1948).

Um suposto amplamente aceito até o fim do século XIX era que somente a 'Política' (*politics*) bastaria, mantendo-se no contexto político e intelectual da época a idéia de que as políticas públicas (*policies*) seriam um fenômeno refratário. Entretanto, o movimento operário, o nascimento dos partidos social-democratas e a luta pelo sufrágio não limitado pela renda passaram a incluir lentamente questões de ordem social na agenda governamental, nas

mentes de reformistas e no mundo acadêmico. Ao mesmo tempo, para além do viés reformista, o ímpeto pela busca por um novo conhecimento sobre a sociedade e seus mecanismos de funcionamento instigava grupos políticos e sociais simpáticos à industrialização, mas que também defendiam, em maior ou menor grau, algum tipo de reforma social. Esses grupos gradualmente abraçaram a noção de que a ação política para resolver “a questão social” deveria se basear em análises extensivas, sistemáticas e empíricas dos problemas sociais subjacentes (EICHENGREEN, 2002; WAGNER, 2007, BEHRING, 2007).

As formas emergentes de conhecimento social e de intervenção política podem ser traçadas, assim, como a busca pela superação das limitações da concepção liberal de sociedade. Na França e na Alemanha, o processo de formação nacional na segunda metade do século XIX mudou em grande medida os termos do debate e da orientação dos cientistas políticos. A ideia de melhoramento da sociedade através do conhecimento social parecia ter encontrado seu destinatário: o Estado-nação. Naquele contexto intelectual e político, a nação era entendida como a comunidade de onde emergiam ideias e o Estado a organização coletiva. Constituíam a cabeça e a mão no desenho e implementação de políticas públicas<sup>1</sup>. Esse, todavia, não era o caso dos EUA, onde um Estado central e forte não existia. Os cientistas sociais nos EUA eram relutantes em postular Estado e Sociedade como entidades coletivas acima ou ao lado dos indivíduos (WAGNER, 2007).

A teorização econômica também sofre o impacto do Estado e seu papel potencial de transformação e orientação da atividade econômica. Como lembra Gilpin (2002), a Primeira Guerra Mundial tirou de vez a primazia do mercado e a autonomia dos bancos centrais na condução da política econômica, antes voltada exclusivamente para a estabilidade do sistema monetário. A necessidade de fortalecer o Estado para fazer frente ao esforço de guerra implicou a adoção daquilo que mais tarde veio a se chamar política monetária

---

1 Essa noção de desenho e implementação deriva do modelo analítico conhecido como “ciclo de políticas públicas”. Essa modelo entende o processo político a partir de etapas cronológicas: primeiro, os problemas são definidos e postos na agenda, a seguir, políticas são desenvolvidas, adotadas e implementadas, finalmente, essas políticas serão testadas em termos de sua efetividade e eficiência e serão finalizadas ou reestruturadas. (JANN & WEGRICH, 2007).

e fiscal e que trouxe a percepção de que o Estado poderia sujeitar a economia aos seus interesses políticos e sociais. Era a derrocada do liberalismo que caracterizou a economia no século XIX. Nesse sentido, a mobilização para a Primeira Guerra Mundial preparou o caminho para o estado de bem-estar social moderno.

O pensamento econômico liberal sofreu uma divisão nesse período. Parte do pensamento econômico passou a considerar a economia como dependente de detalhes das situações sociais que passavam a ser conhecidas a partir da pesquisa social. O livre mercado não implicava necessariamente a harmonia entre o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global. As escolhas individuais dos agentes do mercado poderiam levar a crises de produção e consumo, como a de 1929. O Estado teria, assim, além da capacidade, legitimidade para intervir e restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de política fiscal, de crédito e de gastos de forma a estimular a economia em momentos de crise e manter determinados níveis de emprego e atividade econômica. A preocupação com o bem-estar social também permitiu a aplicação do pensamento sócio-estrutural, que poderia servir para identificar as causas sociais da pobreza, mudando assim a responsabilidade do indivíduo para uma situação social e permitindo o argumento de que as políticas públicas poderiam intervir justificadamente em tais circunstâncias (BEHRING, 2007; WAGNER, 2007).

As diferenças mencionadas acima sobre o entendimento do papel do Estado, da sociedade e dos indivíduos nos EUA e Europa implicaram o desenvolvimento distinto da disciplina de políticas públicas nesses dois ambientes após o fim da Segunda Guerra Mundial. Nos EUA o foco se concentrou na ação dos governos. Já a tradição europeia partiu de teorias explicativas sobre o papel do Estado para pensar uma de suas instituições mais relevantes, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Em comum, temos o entendimento de que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Partindo de um ponto de vista mais analítico, Lasswell (1936) sustenta que para compreendermos as políticas públicas devemos identificar quem ganha o que, quando e como. Sob um ponto de vista esquemático, podemos pensar as políticas públicas enquanto *outputs* da atividade política

que resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do ambiente político e de *withinputs*, demandas originadas no interior do sistema político (EASTON, 1957; RUA, 1998). É relevante destacar que os *inputs* não estão restritos ao plano interno da sociedade nacional. Em tempos mais recentes, o processo de interdependência econômica, os fluxos sociais e políticos entre países e as normas e regras dos regimes e Organizações Internacionais, tem diversificado as fontes de demandas para os sistemas políticos domésticos. Os ODS podem ser lidos, dentro dessa perspectiva, como um compromisso internacional que fornecesse informações e cria demandas por políticas públicas específicas.

Cabe distinguirmos nesse ponto, conforme orientação de Figueiredo e Cheibub (1986), dois tipos essenciais de políticas públicas: aquelas voltadas para a produção de bens e serviços públicos e aquelas voltadas para a transformação social. Grosso modo, o segundo tipo é entendido como política social.

Após a Segunda Guerra Mundial, duas estratégias distintas orientaram a elaboração de políticas públicas com o objetivo de promover mudanças sociais<sup>2</sup>: a modernização e o bem-estar social. A estratégia de modernização pressupunha rápido crescimento econômico mediante industrialização e o desenvolvimento capitalista. Parte da corrente desenvolvimentista via o papel do Estado como limitado a promover a formação de capital. Gastos com políticas sociais deveriam ser contidos. A modernização também envolvia processos não econômicos. Crenças e práticas culturais tradicionais mantêm a pobreza e o subdesenvolvimento, impedindo a modernização econômica. Outra corrente no desenvolvimentismo tinha uma visão mais estratégica do papel do Estado. A intervenção na economia era considerada necessária e

---

2 Entendemos o termo “mudança social” como um fenômeno decorrente de uma ação coletiva organizada – geralmente levada a cabo pelo estado – a fim de mudar determinados aspectos sociais ou econômicos de uma população. Mudança social diz respeito às dinâmicas própria de uma determinada sociedade que estão em constante mudança, seja por dinâmicas próprias, seja por fatores externos. O termo desenvolvimento, por outro lado, traz consigo a noção evolucionista de progresso, decorrente da influência da sociologia funcionalista. Inclui a variável temporal no estudo das transformações sócio-econômicas, nas palavras de Santos Filho (2005) nessa acepção do termo, “desenvolver-se é sempre progredir, em estágios sucessivos, para níveis cada vez mais altos de civilização, no qual o domínio crescente da realidade natural possibilita uma vida melhor para os homens, sempre que se considerasse, por retroação, suas condições de existência anteriores” (p. 15).

se dava a partir de planejamento econômico centralizado, tendo como base um conjunto de objetivos para o crescimento. O caráter providencial, que caracteriza o bem-estar social, não era preponderante, pois entendia que a repartição da riqueza seria um fenômeno posterior à adoção do modelo industrial. Gradualmente as políticas intervencionistas aumentam e, a partir das décadas de 1960 e 1970, começam a dominar a política de desenvolvimento dos países do 3º Mundo (HALL & MIDGLEY, 2005; PEET, 2009; TENÓRIO, 2007).

Os adeptos do bem-estar social, por sua vez, partiam do suposto de que o crescimento econômico gerado pela industrialização não trazia automaticamente prosperidade para todos. Haveria uma grande desigualdade na distribuição dos ganhos econômicos, que seriam apropriados em maior medida pelo setor “moderno” da sociedade, enquanto os setores tradicionais permaneciam na pobreza. Esse fenômeno de desenvolvimento desigual deveria ser resolvido por ampla gama de políticas e programas que promovessem o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, levassem em consideração os pobres e o aumento de sua renda, garantindo um nível de bem-estar social mínimo. Isso implicou o aumento do tamanho do Estado e a diversificação de suas funções. Outra consequência foi o aumento da incidência de decisões e regulamentações públicas sobre questões privadas, derivadas de direitos trabalhistas, leis assistenciais, salário indireto, etc. A Organização das Nações Unidas (ONU) foi um grande promotor dessas ideias de planejamento socioeconômico, mas a aplicação dessa estratégia esteve particularmente limitada aos países da Europa Ocidental (HALL & MIDGLEY, 2005; TENÓRIO, 2007).

A crise do *Welfare state* levou à retração das funções do Estado em relação aos gastos sociais e regulamentações econômicas, disciplina orçamentária, que incluía a taxa natural de desemprego, reforma fiscal e desmonte dos direitos sociais (BEHRING, 2007). Como aponta Souza (2006), a eficiência<sup>3</sup>

---

3 Cabe distinguirmos eficiência, eficácia e efetividade. Eficiência diz respeito à fazer “mais com menos”, maximizando a relação custo x benefício dos serviços e ações públicas. Eficácia diz respeito à capacidade do poder público em alcançar objetivos previamente definidos no desenho das políticas públicas. Uma política é eficaz quando alcança “X” dos “X” objetivos propostos inicialmente. Efetividade, por sua vez, está relacionada à efetiva transformação da realidade social a partir da intervenção pública, mensurada em termos objetivos, subjetivos e substantivos. Ver Figueiredo e Cheibub (1986) para uma discussão mais aprofundada.

passou a ser o principal objetivo de qualquer política pública. Os Estados adotam a lógica da prestação privada de serviços e bens públicos, enfatizando o “custo X benefício” dos escassos recursos públicos em detrimento de seu caráter distributivo e redistributivo<sup>4</sup>. A credibilidade das políticas públicas também ganha importância nesse período. Regras pré-definidas seriam mais eficientes do que a discricionariedade decorrente da ação de políticos e burocratas, sendo fator central em questões monetárias e no desenho das políticas em diversas áreas. Nesse cenário, eram imprescindíveis instituições bem desenhadas e “independentes” do jogo político e da influência dos ciclos eleitorais.

Apesar desse impulso inicial de confronto ao *Welfare State*, o neoliberalismo passa, posteriormente, a uma fase mais propositiva, com ênfase, no que diz respeito aos programas sociais, no trinômio articulado da focalização, privatização e descentralização. Reconhecia-se a existência de falhas de mercado cuja solução passava necessariamente pelo poder público. O resultado prático seria a ‘desuniversalização’ e ‘assistencialização’ das ações, com cortes nos gastos sociais e busca pelo equilíbrio financeiro do setor público. Resta uma política social que vise solucionar apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. Nesse quadro dois debates assumem particular importância para o nosso capítulo: universalização/focalização e centralização/descentralização (BEHRING, 2007; COHN, 1995).

A focalização traduz em grande medida o esforço de eficiência na gestão do gasto público. Parte do suposto de que, num ambiente de enorme escassez de recursos somente as pessoas ou comunidades de comprovada necessidade poderiam acessar determinadas políticas que proveriam somente o mínimo para a emancipação daqueles sujeitos, de forma a não interferir na disposição individual de auto superação e não sobrecarregar a coletividade com encargos tributários excessivos. Todavia, como demonstra Vilas-Bôas (2011), os programas de proteção social focalizados enfrentam problemas relativos à sua expansão e sustentação política. Os setores da sociedade “fora do foco” questionam exatamente a legitimidade do gasto público e seus mecanismos de financiamento, que se dão via tributação. Além disso, países que adotam políticas focalizadas apresentam menor capacidade re-

---

4 Esse movimento é conhecido como “gerencialismo” ou *new public management*.

distributiva, minando a efetividade das políticas sociais. Notoriamente, os países que adotam políticas universais apresentam menor desigualdade na distribuição primária de renda.

Por outro lado, o debate entre centralização/descentralização foi pautado pela revisão do modelo *top down* que orientou os modelos de desenvolvimento e as políticas públicas entre o pós-Guerra e a crise do petróleo. Como aponta Tenório (2007), esse modelo foi particularmente presente nos países em desenvolvimento e se caracterizava pela centralização das decisões, do planejamento e da implementação e por grandes projetos de investimento ou pólos de desenvolvimento regionais para promover a modernização e o crescimento econômico através da industrialização.

Entretanto, essa estratégia passou a ser questionada por causa de seus impactos regionais e locais negativos, principalmente seus custos diretos e indiretos em termos de danos ao meio ambiente e ao processo de desenvolvimento socioeconômico de áreas periféricas em que se inseriam. Esses danos decorrem de aspectos políticos/sociais (projetos concebidos sem o devido respaldo da população afetada), ambientais (num período histórico no qual a consciência de ecológica estava em formação na opinião pública) e técnico (devido a não incorporação dos impactos sociais e ambientais nos desenhos dos projetos) (TENÓRIO, 2007).

A partir da década de 1990, a questão do desenvolvimento, e por conseguinte, das políticas públicas, passou a ser discutida pelo viés do “local”, ou seja, como empreender iniciativas de transformação a partir de características, vocações e apelo local. No caso brasileiro, o Estado de bem-estar social, marcado até 1988 pela centralização política e financeira no nível federal, passou, com a nova Constituição Federal, por uma repartição de recursos e responsabilidades na qual grande parte da implementação e gestão das políticas públicas foram descentralizadas para os níveis estadual e, principalmente, municipal de governo (CAVALCANTE, 2014; TENÓRIO, 2007).

## TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

O modelo de desenvolvimento local vem sendo usualmente associado ao conceito de território. Esse conceito ganhou centralidade na geografia política a partir dos anos de 1970, em países como França, Suíça e Itália,

no que se convencionou denominar abordagem territorial. Nesse debate, intimamente ligado ao conceito de território, surgem as noções de territorialidade e territorialização, na tentativa de se definir uma forma de “ver e compreender o espaço, a sociedade e a natureza, ou a dinâmica socioespacial, destacando-se as redes de circulação e comunicação, as características e a importância da natureza exterior ao homem, as relações de poder e as identidades historicamente constituídas” (SAQUET e SPOSITO, 2008: 16).

Esse esforço se justifica pelo fato de o território ser o ambiente no qual se executa um projeto político de desenvolvimento. Projetos territoriais envolvem atores e instituições locais que não necessariamente possuem interesses convergentes, mas que precisam trabalhar de forma articulada em torno de um tipo de mudança social. De particular importância é constatar que embora no planejamento e execução do projeto territorial se busque consensos, quase sempre interesses específicos de um determinado grupo ou categoria social predominarão. Cada território apresenta características ímpares, com diferentes impactos ambientais, sociais, econômicos e culturais (TENÓRIO, 2007).

Na literatura sobre território, duas perspectivas distintas merecem destaque: uma inscrita na tradição de países de língua inglesa e outra vinculada à escola franco-italiana. A escola anglo-saxônica considera as relações de poder que ocorrem em nível pessoal/grupo e internacional. A territorialidade é entendida como expressão do poder social que conforma o território, ou seja, corresponde ao controle sobre uma área ou espaço e está intimamente relacionada ao modo como as pessoas usam a terra, organizam o espaço e dão significados ao lugar. Já a tradição franco-italiana impactou sobremaneira o pensamento territorial brasileiro. Essa vertente destaca o caráter político e histórico do território, considerando aspectos e processos econômicos e simbólicos em sua constituição. A territorialidade é entendida a partir das relações de poder<sup>5</sup> e das redes de circulação e comunicação, contribuindo para novas ideias acerca do território, das relações sociais e do desenvolvimento. Enfatiza, ao mesmo tempo, as relações entre os diferentes atores sociais de uma região com outras regiões. Essas interações se dão no nível simbólico e

---

5 Aqui a noção de poder inclui tanto a esfera formal, da política, como a “microfísica”, das relações sociais cotidianas.

material e estão sempre presentes no processo de construção do território, processo conhecido como territorialização (HAESBAERT e LIMONAD, 1999; SAQUET e SPOSITO, 2008; SAQUET, 2015).

Nesse sentido, a construção do território na tradição franco-italiana resulta da articulação de duas dimensões principais: uma material e ligada à esfera político-econômica, outra de caráter imaterial ou simbólica, ligada sobretudo à esfera da cultura e do conjunto de símbolos e valores partilhados por um grupo social. A partir dessas duas dimensões, Haesbaert e Limonad (1999) identificam três leituras possíveis do processo de territorialização: jurídica-política; econômica; e cultural. A primeira deriva da geografia política e entende o território como um espaço delimitado e controlado sobre o qual, e por meio dele, se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal. O principal ator relacionado ao processo de territorialização é o Estado-nação, mas inclui também organizações políticas sub-nacionais. A segunda deriva da geografia cultural e entende o território como um produto da apropriação do espaço a partir e através do imaginário e/ou da identidade social. Os principais atores envolvidos no processo de territorialização são os indivíduos e grupos étnico-culturais. Por fim, a geografia econômica entende o território a partir dos processos de (des)territorialização. Os principais atores envolvidos são as empresas capitalistas, os trabalhadores e os Estados enquanto unidades econômicas (HAESBAERT e LIMONAD, 1999; STORPER, 1994).

Por outro lado, a desterritorialização se caracteriza por desligamentos, mudanças, rompimentos, transformações e movimentos. O território possui, então, uma dinâmica de movimento contínuo, ao mesmo tempo objetivo e subjetivo, conhecido como *TDR*: territorialização-desterritorialização-reterritorialização. Os principais elementos da territorialização também estão presentes na desterritorialização e na reterritorialização. Mudanças na definição da identidade das populações, alterações nas relações de poder, em características culturais, econômicas e políticas ocorrem de forma concomitante num processo contínuo de *TDR* (SAQUET, 2015).

O processo de *TDR* gera as territorialidades que, por sua vez, geram os territórios, porém, o território também influencia as territorialidades e, ambos determinam o processo *TDR*, que é, simultaneamente, histórico e relacio-

nal, num único movimento espaço-tempo-território ou transtemporal, trans-multiescalar e transterritorial (SAQUET, 2015. p. 98. Ênfase no original).

Nesse sentido, devemos estar atentos para o contexto histórico e geográfico que alteram os objetivos dos processos de territorialização, ou seja, de dominação e de apropriação do espaço. Haesbaert (2008) sintetiza quatro grandes “fins” ou objetivos da territorialização ao longo do tempo: abrigo físico, fonte de recursos materiais ou meios de produção; diferenciação identitária e simbólica de grupos através de referências espaciais (por exemplo, a fronteira); definição da individualidade através de espaços também individualizados; e construção e controle de conexões, redes e fluxos, em particular de pessoas, mercadorias e informações.

Nas sociedades tradicionais a territorialização seria baseada em áreas ou zonas, com a preponderância da dimensão mais subjetiva e/ou simbólica de apropriação do espaço. O resultado seria um território mais estável, integrado e holístico em relação ao interior do grupo, mas excludente e fragmentador em relação aos grupos “externos”. Nas sociedades modernas, predominaria uma territorialização baseada na visão utilitarista de dominar o espaço para satisfazer as necessidades humanas. O elemento dominante seriam as redes, os fluxos e as conexões. O território passa gradativamente de um território mais “zonal”, ou de controle de áreas, para um “território-rede” ou de controle de redes. O território na sociedade moderna se caracterizaria pela fragmentação interna, derivada da propriedade privada, pela dessacralização da natureza e pelos constantes fluxos de cultura estrangeira pelas redes (HAESBAERT e LIMONAD, 1999; HAESBAERT, 2008).

Desta maneira, a concretização de projetos de desenvolvimento passaria necessariamente, pela análise e interpretação das territorialidades em um determinado contexto histórico temporal. É essencial compreender como a mudança social reorganiza o *status quo*, a distribuição de renda e poder, a concentração de riqueza e a degradação do meio ambiente, territorializando novos processos econômicos, políticos e culturais em certos ecossistemas naturais locais num dado momento (SAQUET, 2015).

Planejar e estabelecer ações de desenvolvimento territorial implica, pois, numa compreensão renovada e crítica do território, da territorialidade e do desenvolvimento. A simples inclusão da dimensão territorial em subs-

tituição à região é insuficiente. O desenvolvimento decorre de uma conjunção de fatores específicos de um determinado tempo em um determinado território, tornando a replicação de iniciativas de sucesso particularmente problemática. Nesse sentido, é cada vez mais relevante considerar as “redes de articulação” de atores, instituições e programas no processo de elaboração e desenho das políticas públicas, buscando identificar seus *stakeholders*<sup>6</sup>, as estratégias de ação coletiva que viabilizam sua implementação e as condições para sua reprodução ao longo do tempo. Como as forças endógenas de um determinado território não são, geralmente, suficientes para garantir um processo de desenvolvimento local/territorial sustentável, é central que as redes de articulação de atores, instituições e programas não fiquem restritas ao ambiente local, mas que incorporem e se articulem com outros “de fora” (SAQUET e SPOSITO, 2008; DELGADO, BONNALL e LEITE, 2007).

Delgado, Bonnall e Leite (2007) sintetizam o uso da abordagem da territorialização na perspectiva de intervenção governamental em três objetivos inter-relacionados: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento.

A territorialização da governança parte da noção de território para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade. Conforme abordamos anteriormente, no caso brasileiro, a territorialização da governança esteve estritamente ligada ao processo de descentralização e de desconcentração administrativa decorrente da Constituição de 1988, que conferiu ao município um papel central na implementação de políticas públicas, rompendo com o modelo de desenvolvimento *top-down* do período anterior.

A territorialização das políticas públicas também faz parte do processo de descentralização administrativa e desconcentração das políticas. No entanto, essa mudança no ordenamento administrativo e político demanda recortes horizontais intersetoriais<sup>7</sup> e verticais, com a articulação das diferentes

---

6 Conforme categoriza Sebastián (1999), qualquer intervenção pública que possa alterar o *status quo* gerará reações contrárias dos que estão satisfeitos com a situação e favoráveis dos que beneficiam das mudanças. Os primeiros serão os desfavorecidos, os segundos os beneficiários, ambos são *stakeholders* na intervenção.

7 Para uma melhor compreensão da intersetorialização de políticas incidentes sobre uma mesma região ver Bronzo (2007).

esferas de poder (nacional, regional, estadual, departamental, territorial, local, etc.), de forma a estabelecer novas conexões e novas redes de relacionamento e, por conseguinte, novas territorialidades.

Por fim, a territorialização do desenvolvimento possui a vertente regional e a local, a última constitui o modelo com maior atenção por parte de acadêmicos, planejadores, políticos, e aqueles que direta ou indiretamente envolvem-se a transformação social. O entendimento geral é de que políticas públicas específicas devem ser elaboradas para cada território, segundo as condições objetivas – econômicas, sociais, e institucionais – de cada microrregião. A descentralização, a mudança na percepção sobre o papel do Estado e a exigência crescente de transparência e eficácia obrigaram as administrações municipais a estabelecer uma multiplicidade de parceiros, alterando radicalmente as formas de planejar e instituir políticas públicas, pois passa a depender das redes de relações entre serviços e organizações públicas, iniciativas empresariais urbanas e rurais, agrícolas e não agrícolas. Além disso, é preciso conhecer a base social dos territórios a fim de estabelecer relações institucionais em rede, com os órgãos do Estado em diferentes níveis (vertical), em cada microrregião (DELGADO, BONNALL e LEITE, 2007; TENÓRIO, 2007).

Por fim, devemos considerar a dimensão internacional no processo de territorialização de políticas de desenvolvimento. Os efeitos do aumento dos fluxos econômicos e culturais através das fronteiras nacionais (globalização) e seus impactos nos territórios atraíram a atenção diversos autores<sup>8</sup> para as consequências territoriais desse processo, em particular a pretensa desterritorialização associada à globalização.

Para alguns, a problemática que se coloca é a mobilidade crescente do capital e das empresas - a desterritorialização seria um fenômeno, sobretudo, de natureza econômica; para outros, a grande questão é a crescente permeabilidade das fronteiras nacionais - a desterritorialização seria assim um processo primordialmente de natureza política; enfim, para os mais “culturalistas”, a desterritorialização estaria ligada, acima de tudo, à disseminação de

8 Storper (1994), Haesbaert e Limonad (1999) e Haesbaert e Tramontani (2004) fazem um excelente inventário do debate.

uma hibridização de culturas, dissolvendo os elos entre um determinado território e uma identidade cultural correspondente (HASBAERT e TRAMONTINI, 2004, p. 26).

Todavia, conforme sustenta Hasbaert (2011), processo não é novo e sempre esteve presente na história da humanidade. Segundo Haesbaert e Limonad (1999), o fato é que as territorialidades em sociedades tradicionais pareciam mais nítidas ou de identificação mais fácil. Na contemporaneidade, há uma complexificação e uma sobreposição de territórios. A intensificação do fluxo de pessoas de diferentes classes, línguas e religiões, mercadorias, capital, informações, relativiza as fronteiras territoriais tradicionais como forma de controle, cedendo lugar para os espaços locais se inserirem nos circuitos da globalização.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITORIALIZAÇÃO DOS ODS**

A implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável perpassa a necessidade de lidar com essas duas macro questões tratadas nesse capítulo. De um lado, a transformação dos objetivos e metas acordados em políticas públicas específicas, que respondam àquilo que fora definido internacionalmente, mas que dialogue com as realidades nacionais e locais de cada um dos países e suas demandas específicas. Ainda, os ODS enfatizam a necessidade de um conjunto mais amplo de ações (em termos de temáticas abordadas pelos ODS) e mais adequadamente ajustado pelos Estados para a formatação e implementação de políticas públicas para o alcance das metas estabelecidas. Apenas para ilustrar, no quadro abaixo estão algumas metas extraídas de quatro objetivos diferentes, que salientam a centralidade das políticas públicas, políticas sociais e sistemas de assistências social para o alcance de importantes objetivos.

**Quadro 1 – Objetivos e Metas selecionadas****OBJETIVO 1. ACABAR COM A POBREZA EM TODAS AS SUAS FORMAS, EM TODOS OS LUGARES**

**Meta 1.A.** Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem **programas e políticas para acabar com a pobreza** em todas as suas dimensões

**OBJETIVO 5. ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS**

**Meta 5.C** Adotar e fortalecer **políticas sólidas** e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis

**OBJETIVO 8. PROMOVER O CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTADO, INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL, EMPREGO PLENO E PRODUTIVO E TRABALHO DECENTE PARA TODAS E TODOS**

**Meta 8.3** Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros

**OBJETIVO 10. REDUZIR A DESIGUALDADE DENTRO DOS PAÍSES E ENTRE ELES**

**10.3** Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito

Promover projetos de desenvolvimento local a partir de princípios derivados do ambiente internacional, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, não implica a supressão de tradições ou perda do poder político dos Estados. Implica planejar, tendo como referência dos problemas vivenciados nas localidades, implementar políticas públicas específicas e estabelecer novas territorialidades, nas quais a cultura local, que já estaria sujeita a processos endógenos de mudança, incorpore, de forma dialogada, novas perspectivas de organização social, ambiental e econômica, quicã sustentáveis. Essas novas dinâmicas territoriais entram através de fluxos e redes pré-estabelecidas, mudando sua configuração e dinâmica, alterando e adaptando a governança da gestão e das políticas públicas e do próprio processo de desenvolvimento. Enfim, territorializando novas práticas econômicas, culturais e políticas.

## REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de Política Social. IN: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço Social e Saúde - Formação e Trabalho Profissional**. Cortez Editora, 2007.
- BRONZO, Carla. **Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas**: reflexões a partir do tema de enfrentamento da pobreza. Primer Premio Del XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2007.
- CAVALCANTE, Pedro. **A implementação municipal das políticas sociais**: uma análise espacial. Revista de Planejamento e Políticas Públicas. n. 42. jan./jun. 2014. p. 239-269.
- DELGADO, Nelson Giordano; BONNALL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. **Desenvolvimento Territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. OPPA – Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2007.
- EASTON, David. An approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, Vol.9, No.3. Apr.,1957. p. 383-400
- EICHGREEN, Barry. **A globalização do capital**. Uma história do Sistema Monetário Internacional. São Paulo: Editora 34, 2002.

FIGUEIREDO, Marcus F.; CHEIBUB, Argelina Maria. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**. Belo Horizonte, 1 (3). Set-dez 1986. p. 107-127.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 2002.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Éster. O território em tempos de globalização. **GEO UERJ**. Rio de Janeiro, n.5, p. 7-19, 1º semestre 1999.

HAESBAERT, Rogério e TRAMONTANI, Tatiana. O mito da desterritorialização econômica. **GEOgraphia**, Vol. 6, No 12, 2004. p. 25-48.

HAESBAERT, Rogério. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, Álvaro *et al.* (Org.). **A emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço**. 1ed. Canoas e Porto Alegre: Editora da ULBRA e Editora da UFRGS, 2008, v. , p. 19-36.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização: Do Fim dos Territórios à Multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 6 ed. 2011. 396 p.

HALL, Anthony & MIDGLEY, James. Pobreza, desigualdade e desenvolvimento. IN: CAMPOS, Taiane Las Casas (org.) **Desenvolvimento, desigualdades e Relações Internacionais**. Belo Horizonte: editora PucMinas, 2005.

JANN, Werner & WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. IN: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. & SIDNEY, Mara S. (ORGs.). **Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods**. CRC Press. 2007.

PEET, Richard. **Theories of Development – contentions, arguments, alternatives**. New York/London, The Guilford Press. Second Edition. 2009.

PUTNAM, Robert. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. São Paulo, FGV Editora, 4ª Edição, 2005.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Seleccionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS FILHO, Onofre. O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. IN: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.) **Desenvolvimento, desigualdades e Relações Internacionais**. Belo Horizonte. Editora Pucminas. 2005

SAQUET, Marcos Aurélio e SPOSITO, Eliseu Savério. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. IN: ALVES, Adilson F.; CARRIJO, Beatriz R. e CANDIOTTO, Luciano Z. P. (Orgs.).

**Desenvolvimento territorial e agroecologia.** São Paulo, Editora Expressão Popular LTDA. 2008.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades:** uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. 2ª Edição. Rio de Janeiro, Consequência Editora, 2015.

SEBASTIÁN, Luis. **Análisis de los involucrados.** Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20-45.

STORPER, Michael. Territorialização numa Economia Global: possibilidades de desenvolvimento tecnológico comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana Maria da Frota e NABUCO, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo.** Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p. 13-26.

TENÓRIO, Fernando G. **Cidadania e Desenvolvimento Local.** Rio de Janeiro, Ed. Unijuí. 2007.

VINER, Jacob. Power vs. Plenty as objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries. **World Politics** (1), 1948, p. 1-29.

WAGNER, Peter. Public Policy, Social Science, and the State: an historical perspective. IN: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. & SIDNEY, Mara S. (ORGs.). **Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods.** CRC Press. 2007.

## **SOBRE OS AUTORES**

### **Daniela Prandi**

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela mesma Universidade. Desenvolve pesquisas em Saúde Global, Gênero, Cooperação Sul-Sul. Participou de projetos de pesquisa e de extensão sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. [danielaprandi1@gmail.com](mailto:danielaprandi1@gmail.com)

### **Guilherme Almeida Monteiro**

Técnico em Meio Ambiente pelo Instituto Federal de Minas Gerais e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Foi pesquisador Júnior do Programa UnB 2030.

### **Helena Margarido Moreira**

Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio de pesquisa no Environmental Policy Research Centre da Freie Universitat Berlin. Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi e coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Governança Global, onde desenvolve pesquisas sobre a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para segurança alimentar e o combate às mudanças climáticas. Membro-fundadora do Instituto de Pesquisa em Meio Ambiente, Segurança Energética e Desenvolvimento Sustentável (AMENDS). [helenamargarido@gmail.com](mailto:helenamargarido@gmail.com)

### **Henrique Zeferino de Menezes**

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Atualmente, coordena o Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (NPDS) da UFPB. É Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. [hzmenezes@ccsa.ufpb.br](mailto:hzmenezes@ccsa.ufpb.br)

### **Iure Paiva**

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da Universidade Federal da Paraíba. É Doutor em Ciência Política pela UNICAMP. Coordenador do Grupo de Estudos Sobre Segurança Energética (GESEne/UFPB/CNPq). iurepaiva@hotmail.com

### **Jales Dantas da Costa**

Professor no Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Economia pela UFSC e Doutor em Ciências Sociais pela UnB. Pesquisador no Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo e no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho. Atua nas temáticas da geoeconomia e geopolítica do Sistema Mundial e em análises de conjunturas econômico, político e sociais na América Latina. jalesdc@gmail.com

### **Karen Fernandez Costa**

Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo. Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). karenfernandezcosta@gmail.com

### **Katiuscia Moreno Galhera**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas com período sanduíche no Centro de Direitos Globais de Trabalhadores(as) da Universidade Estadual da Pensilvânia e estágio pós-doutoral na Universidade Estadual de Londrina. Atualmente trabalha no Institute of Social Sciences da Universidade de Roterdã e na Faculdade de Educação da UFGD. katiuscia.mg1@gmail.com

### **Luciana Correia Borges**

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPE) e em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Concluiu Mestrado em Saúde Global e Desenvolvimento pela University College London e em Ciência Política e Relações Internacionais pela UFPB. lucianacborges@live.com

### **Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira**

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais. É Doutor em Ciência Política pela Unicamp e foi Pesquisador Visitante na Universidade de Manchester, Universidade de Uppsala, na Universidade de Vechta e na National Defense University. É membro da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS) e Pesquisador da Escola Nacional de Administração Pública/ENAP (Cátedras Brasil 2018-2019). marcosalan@gmail.com

### **Marne Thereza de Lisieux Silva e Lima**

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa e em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba. Tem especialização em Gestão Estratégica de Políticas Públicas (Fundação Perseu Abramo/Unicamp). Atualmente é Coordenadora de Mobilização da Rede Minha Jampa, advogada e articuladora da ONG Engajamundo. marnelisieux@yahoo.com.br

### **Matheus de Carvalho Hernandez**

Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Estágio pós-doutoral (2017/2018) no Institute for the Study of Human Rights – Columbia University. Recebeu prêmio de melhor tese em Ciência Política no concurso da ANPOCS de 2016. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU). matheuschernandez@gmail.com

### **Mojana Vargas Correia da Silva**

Cursando Doutorado em Estudos Africanos pelo ISCTE-IUL (Portugal), é Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-Puc/SP) e graduada em História pela USP. Atualmente é docente no curso de Relações Internacionais e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Afrobrasileirose Indígenas (NEABI) da Universidade Federal da Paraíba. mojanavargas@gmail.com

### **Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves**

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional. É pesquisador do Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (NPDS) da UFPB. pascoalgoncalves@gmail.com

**Renata Avelar Giannini**

É Coordenadora da área de Segurança Pública e Justiça do Instituto Igarapé. É doutora em Estudos Internacionais pela Old Dominion University (Norfolk/Estados Unidos) e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unsp/Unicamp/PUC-SP). Realizou diversos trabalhos de campo na América Latina, Caribe e África, inclusive Haiti e República Democrática do Congo. Suas últimas publicações são sobre gênero e operações de paz, o Brasil e a agenda gênero, paz e segurança, capacidade civil, perspectivas latino-americanas a operações de paz e assistência humanitária internacional. renata@igarape.org.br

**Thiago Gehre Galvão**

É professor vinculado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2011). Trabalhou na Presidência da República entre 2012 e 2015, na Cooperação Internacional Federativa e na Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD). Atualmente desenvolve pesquisa sobre BRICS, Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Coordena o Programa Especial de Extensão UnB 2030: Sustentabilidade e Desenvolvimento Inclusivo. thiago.gehre@gmail.com

**Thiago Lima**

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais - FomeRI. Autor do livro “O protecionismo agrícola nos Estados Unidos: resiliência e economia política dos complexos agroindustriais” (Unesp, 2018). thiagolima3@gmail.com

**Xaman Korai Pinheiro Minillo**

É professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba e doutoranda na School of Sociology, Politics and International Studies da Universidade de Bristol. Possui mestrado (2011) e graduação (2008) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Trabalhou como consultora na avaliação de projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na Japan International Cooperation Agency (JICA). xamankorai@gmail.com





Este livro foi diagramado pela Editora UFPB em 2019, utilizando as fontes Chaparral Pro e Avenir.  
Impresso em papel Offset 75g/m<sup>2</sup> e capa em papel Supremo 250g/m<sup>2</sup>.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, aprovados na 70ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, constituíram a maior iniciativa global voltada ao desenvolvimento econômico, social e ambiental, redução da pobreza e das desigualdades, além da melhoria das condições de vida dos povos de forma integrada à promoção dos direitos humanos. O campo de estudos das Relações Internacionais tem muito a contribuir para o conhecimento dos dilemas e das potencialidades para implementação dessa ambiciosa agenda. E o livro **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais** apresenta, ao longo dos seus capítulos, parte do estado da arte e das agendas de debates sobre como os temas centrais da Agenda 2030 vem sendo abordados e tratados por pesquisadores, organizações não-governamentais e organismos internacionais. Cada capítulo do livro traz um apanhado de considerações não apenas sobre as especificidades de cada um dos 17 objetivos e suas metas, mas as contribuições e diálogos que as Relações Internacionais estabelecem com as temáticas que constituem a agenda.

ISBN 978-85-237-1457-4



9 788523 714574