

**GOVERNANÇA GLOBAL:
DESAFIOS PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DA AGENDA PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU**

*Global Governance:
Challenges to Achieving the Goals of the un Sustainable Development Agenda*

Silvana Schimanski¹; Natali Nascimento² e Fabiana de Bittencourt Rangel³

RESUMO

O objetivo geral deste ensaio é discutir os desafios relacionados à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos em 2015 por meio de Resolução no âmbito da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). A discussão é fundamentada no conceito de governança global das Relações Internacionais, entendido como as múltiplas formas pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram os problemas comuns. Por meio dos ODS os países se comprometeram voluntariamente com a implementação de metas até 2030, contando com o engajamento dos diferentes atores sociais. A abordagem é qualitativa a partir de fontes primárias e secundárias, com finalidade analítico-descritiva. Entre os desafios para o alcance das metas, destacam-se a carência de dados e de estímulos à implementação, especialmente, nos países e regiões menos desenvolvidas.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Cooperação Internacional; Agenda 2030.

¹ Doutora em Relações Internacionais. Docente e Pesquisadora vinculada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: silvana.schimanski@ufpel.edu.br.

² Mestre em Educação. Docente e Pesquisadora vinculada à Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Negociações Internacionais (Genint). E-mail: natali@univali.br.

³ Mestre em Administração. Docente e Pesquisadora vinculada à Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Negociações Internacionais (Genint). E-mail: fabianabr@univali.br.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é discutir os desafios para o alcance das metas estabelecidas pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujo foco recai sobre a melhora das condições de vida em torno de cinco pilares: pessoas, planeta, paz, prosperidade e parcerias. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representam um plano de ação adotado pelos membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015, no contexto da Agenda para 2030.

Os ODS são subdivididos em 169 metas que foram estabelecidas sob a perspectiva de que países e as partes interessadas atuem em parcerias colaborativas para a sua implementação (Nações Unidas, 2015). Destaca-se, portanto, que para além da execução governamental em diferentes níveis, o alcance das metas requer ação coordenada em níveis nacionais e internacionais entre governos, setor privado, sociedade civil, academia e demais atores.

A proposta da Agenda 2030 alinha-se ao conceito de governança global das Relações Internacionais, pois fundamenta-se na premissa de que é necessário utilizar o poder coletivo para tratar das questões comuns. James Rosenau (2000, p.15) explica que: “[...] governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.

A Resolução aprovada na Assembleia Geral da ONU (A/70/L.1) não possui caráter vinculativo e não impõe obrigações rígidas ou penalidades. Ao contrário, seu texto é flexível e orientado por princípios em torno em políticas e boas práticas. Trata-se de iniciativa voluntária que direciona a promoção do desenvolvimento sustentável através de uma liderança que reconhece a impossibilidade de transformar o mundo sem a colaboração e o engajamento em múltiplos níveis, reconhecendo as velocidades distintas.

Foi nos anos 1990 que o conceito de governança passou a ser entendido como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” (Comission on Global Governance, 1995, n.p.). Reflete a compreensão de que os desafios e oportunidades enfrentados pela comunidade internacional muitas vezes requerem respostas colaborativas e coordenadas, que transcendam as fronteiras nacionais.

Gonçalves e Inoue (2017, p. 27) destacam que “[...] entende-se governança global como a construção, por um conjunto de atores, de instituições e políticas para responder determinados temas

de interesse coletivo, inter e transfronteiriços”. Nestes processos, atores estatais e não estatais (como Organizações Não-Governamentais, Movimentos Cívicos, Empresas, Comunidade Científica e Acadêmica, Mídia) participam de diferentes formas, cooperando para o alcance dos resultados propostos. Todavia, o alcance das metas estabelecidas pelos ODS enfrenta desafios. O progresso da implementação da agenda estagnou na sequência da pandemia pela Covid-19 (março 2020-maio, 2023), da invasão do território ucraniano pela Rússia (fevereiro 2022-presente) e outros desafios globais. Em 18 de setembro de 2023, chefes de Estado e de governo e representantes dos 193 membros da ONU se reuniram na Cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e adotaram a Declaração Política da Cúpula dos ODS (Nações Unidas Brasil, 2023).

Por meio da abordagem qualitativa e consulta a fontes primárias e secundárias a finalidade deste texto é analítico-descritiva. Na sequência, serão apresentados aspectos gerais dos ODS e os desafios do contexto que culminou com a Declaração Política adotada na Cúpula dos ODS em setembro de 2023. A discussão sugere que ainda que haja convergência em torno da importância dos ODS, sua implementação enfrenta carências relacionadas à falta de informações ou, em muitos casos, de estímulos e financiamentos.

OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Os ODS foram estabelecidos em 2015, em continuidade às experiências prévias dos membros das Nações Unidas em Conferências sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente. Em 2000 foram definidos os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), visando abordar questões críticas até o ano de 2015. As suas metas estavam diluídas em oito áreas primordiais, entre as quais a redução da pobreza extrema e fome, a interrupção da propagação do HIV/AIDS, a oferta de educação primária universal e garantia da sustentabilidade ambiental (UN, 2000).

Embora os ODM tenham representado algum progresso, suas metas não foram totalmente atingidas. Logo em 2013, na Assembleia Geral da ONU, as lideranças mundiais reconheceram os avanços realizados e concordaram em renovar o seu compromisso com a agenda (UN, 2020). Portanto, em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram adotados em continuidade e ampliação aos ODM, estabelecendo metas mais amplas e ambiciosas para o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030⁴.

⁴ A Agenda 2030 é considerada uma das mais ambiciosas da história da diplomacia internacional.

Assim, a agenda ODS foi acordada pelos 193 Estados-membros das Nações Unidas após amplo processo de consultas. O documento em português menciona que “[...] as negociações intergovernamentais sobre a composição das metas durou mais de dois anos e incluiu numerosas contribuições da sociedade civil e outras partes interessadas.” (Nações Unidas Brasil, 2015)⁵.

A expansão para o conceito de desenvolvimento sustentável, que se refere a um modelo de desenvolvimento que busca equilibrar o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação ambiental, promovendo um sistema que seja viável a longo prazo, foi uma importante conquista. Ao indissociar os três pilares para a orientação dos esforços globais, reconhece que os recursos naturais são finitos e que o planejamento em torno desses pilares é necessário para garantir um futuro mais equilibrado.

O texto da Resolução da Assembleia Geral recebeu o título “Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” (UN, 2015, p.1, tradução livre). O preâmbulo do documento, destaca: “Essa agenda é um plano de ação para os povos, o planeta e a prosperidade [...]. Todos os países e todas as partes interessadas, agindo em parceria colaborativa, implementarão esse plano”⁶.

Assim, os ODS tornam-se instrumento de governança, cuja metas são apresentadas na Figura 1, por meio da identidade visual globalmente reconhecida.

⁵ No texto original: “6. *The Goal and targets are the result of over two years of intensive public consultation and engagement with civil society and other stake holders around the world, which paid particular attention to the voices of the poorest and most vulnerable. This consultation included valuable work done by the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals and by the United Nations, whose Secretary-General provided a synthesis report in December 2014*” (UN, 2015, p. 3).

⁶ No original “*This Agenda is a plan of action for people, planet and prosperity [...] All countries and all stake holders, acting in collaborative partnership, will implement this plan*” (UN, 2015, p.1).

Figura 1: Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Nações Unidas Brasil (2023).

Ao longo de todo o texto da Resolução, termos como encorajar, parceria, colaboração, compromissos, soluções integradas, solidariedade global e jornada coletiva informam o tom do documento, que permite que cada país e cada ator, voluntariamente, contribua com a implementação por meio de ações possíveis dentro do seu alcance. Apesar da flexibilidade, sua implementação vem observando significativos desafios.

OS DESAFIOS E AS PROPOSTAS PARA OS ODS

A primeira Cúpula das Nações Unidas para a discussão do progresso da Agenda 2030 ocorreu em 2019. Na ocasião, lideranças globais reafirmaram seus compromissos e reconheceram a necessidade de intensificar esforços para a sua implementação, em razão de estarem ainda distante das metas. Nas palavras de Amina Mohammed, vice-secretária geral da ONU, os avanços exigiriam fomentar ações globais mais ambiciosas; ação local e ação popular⁷.

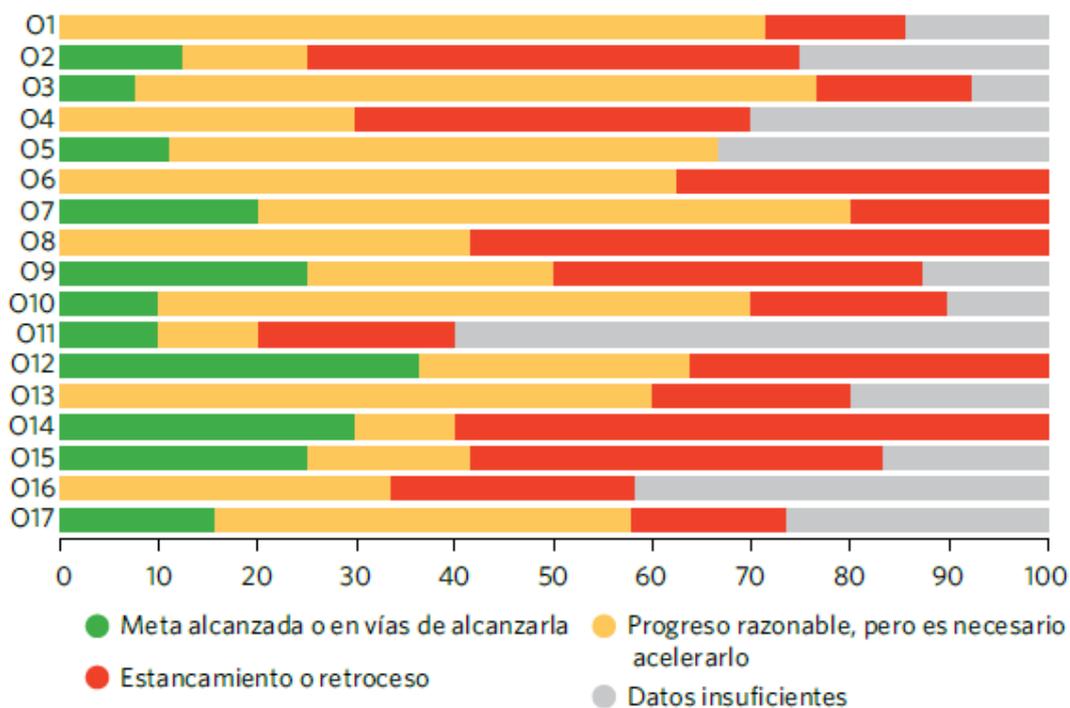
Entre 2019 e 2023, entretanto, o mundo enfrentou a pandemia pela Covid-19 e uma série de eventos contribuem para o cenário crescente de incertezas na política global. Na esfera doméstica, os países vêm enfrentando os desafios conjunturais e lidando com a falta de infraestrutura,

⁷ Nas palavras da vice secretária-geral da ONU, Amina Mohammed: “*nurture more ambitious global action; local action and people action*” (UN, 2019, n. p.).

desigualdades sociais, dificuldades para a coordenação entre os atores, bem como, carência de recursos financeiros para avançar em direção à implementação das metas propostas.

O relatório publicado em junho de 2023 sinaliza para os desafios em torno da implementação da agenda: o progresso em metade das metas foi apontado como fraco e insuficiente e 30% estão estagnadas ou regrediram (United Nations, 2023). O relatório também evidencia a insuficiência de dados relacionados às metas⁸, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2: Progresso dos 17 ODS, com base nas metas avaliadas (2023)



Fonte: United Nations (2023, p. 8).

⁸ Um relatório da UNECE (2020) destaca que a Agenda 2030 cria uma necessidade sem precedentes de uma gama de estatísticas em diferentes. Neste sentido, já havia sinalizado para os desafios em torno da consolidação de informações: dificuldade de coordenação e colaboração entre os diferentes *stakeholders*; inadequados recursos humanos e financeiros; lacunas nos dados, uma vez que é necessário desagregar dados estatísticos para revelar tendências de subgrupos populacionais.

Os desafios são sempre acentuados nas regiões mais carentes de recursos, especialmente de recursos financeiros. O mesmo relatório sugere que a falta de mecanismos de financiamento para a implementação das metas, pode contribuir para o aprofundamento das desigualdades (United Nations, 2023). Dessa forma, o documento conclama para que os representantes dos países assumam compromissos internacionais, nacionais e locais visando proporcionar os fundos necessários e impulsionar promoção da implementação das metas.

Entre os dias 18 e 19 de setembro de 2023, ocorreu a Cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No discurso de abertura, o Secretário Geral da ONU, António Guterres ressaltou que “[...] os ODS não são apenas uma lista de metas. Eles carregam as esperanças, os sonhos, os direitos e as expectativas das pessoas em todos os lugares” (Nações Unidas Brasil, 2023a, n. p.).

De uma forma geral, o tom do discurso foi no sentido de reconhecer os problemas, mas manter o engajamento dos membros com relação aos compromissos da agenda, além de angariar apoio no tocante à necessidade da ampliação de financiamentos. Em outra passagem do discurso, por exemplo, Guterres menciona:

Portanto, Excelências, os ODS precisam de um Plano de Resgate Global. Sinto-me profundamente encorajado pela detalhada e abrangente declaração política que está sendo discutida aqui hoje - especialmente seu compromisso de melhorar o acesso dos países em desenvolvimento ao combustível necessário para o progresso dos ODS: o financiamento. [...] Isso pode ser um divisor de águas na aceleração do progresso dos ODSs (Nações Unidas Brasil, 2023a, n. p.).

A Declaração Política da Cúpula dos ODS, formalizada pelos membros no evento (Nações Unidas Brasil, 2023b), representa tanto o reconhecimento de que a implementação dos ODS não está ocorrendo da forma esperada, quanto a reafirmação com relação aos compromissos da Agenda 2030 e os seus ODS.

Do documento, merece destaque que os compromissos assumidos com vistas à superação dos desafios evidenciam o papel da cooperação em suas diferentes formas: cooperação em todos os níveis; cooperação e parceria internacional; aprimoramento das parcerias globais, regionais, nacionais e locais; cooperação para o desenvolvimento; cooperação técnica e financeira.

No parágrafo a seguir, observa-se a necessidade de melhor coordenar os esforços de governança entre os múltiplos atores envolvidos:

23. Comprometemo-nos a aprimorar as parcerias globais, regionais, nacionais e locais para o desenvolvimento sustentável, envolvendo todas as partes interessadas relevantes, inclusive a sociedade civil, o setor privado, o meio acadêmico e as juventudes, reconhecendo a importante contribuição que podem desempenhar para a realização da Agenda 2030 e a localização dos ODS. Reafirmamos também a importância da dimensão regional do desenvolvimento sustentável na abordagem dos desafios regionais e na ampliação das ações entre os países (Nações Unidas Brasil, 2023b, p. 4).

Nesse contexto, é possível reconhecer que não é mera impressão de que a sociedade ainda carece de informações mais claras e coordenadas em torno dos ODS. Um dos principais desafios acerca do tema está em como catalisar os esforços individuais para a direção das metas coletivas; como vincular as iniciativas e contribuições de diversos atores não estatais à agenda; como dar visibilidade às iniciativas e suas contribuições. Esses são desafios frequentes de quem está no terreno, diante de projetos com significativo potencial de vinculação às metas, mas que muitas vezes, pelo desconhecimento, continuam a desenvolver suas ações de forma paralela e não necessariamente vinculada à agenda de metas globais.

Além da coordenação, os mecanismos financeiros são significativos mecanismos de difusão política, que visam orientar ações em direção a comportamentos específicos. Assumem também o papel de despertar o interesse para a implementação de metas que, muitas vezes, não fazem parte das propostas de políticas públicas locais. O compromisso foi assumido no parágrafo abaixo transcrito:

31. Estamos profundamente preocupados com o aumento acentuado do déficit estimado de financiamento dos ODS e reconhecemos a urgência de fornecer financiamento previsível, sustentável e suficiente para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento de todas as fontes (Nações Unidas Brasil, 2023b, p. 5).

Ainda que as declarações políticas levem algum tempo até que se traduzam em efeitos práticos, a sinalização dada pelos governos no plenário da Assembleia Geral da ONU foi de que a partir de agora, os membros priorizarão esforços para os meios de implementação dos ODS. Portanto, é possível esperar que tais compromissos sejam refletidos nos reforços dos quadros institucionais e no fortalecimento das capacidades para o apoio ao progresso da implementação da Agenda 2030.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os ODS são uma conquista significativa para todos os povos sob diferentes aspectos. Representam a mais ambiciosa agenda global, congregando diferentes atores na formulação de

objetivos e metas sobre temas diversos, consolidados a partir de uma dinâmica plural e participativa. Trata-se de uma oportunidade de participação ativa tanto do processo da formulação quanto da implementação de uma agenda global, em torno de problemas comuns.

A Resolução aprovada no âmbito da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) é o documento que formaliza a vontade dos órgãos e membros das Nações Unidas. Pelo documento, os ODS e suas metas não são legalmente vinculantes, delegando aos membros e demais atores, as ações necessárias para a sua implementação.

Nesse sentido, o objetivo deste ensaio foi discutir os desafios em torno da implementação da agenda. Os atores estatais têm a responsabilidade primária de acompanhar e revisar os progressos em torno dos objetivos e metas estabelecidas globalmente, mas também, de manter a temática viva junto da sociedade.

No caso do Brasil, em 2016 foi estabelecida a Comissão Nacional para os ODS (Decreto Nº 8.892, de 27 de Outubro de 2016), destituída em 2019 e apenas recentemente restabelecida. Sua natureza é consultiva e busca articular e mobilizar os entes federativos e a sociedade civil em torno de práticas que contribuam para o alcance das metas. Vale mencionar que um dos mecanismos utilizados no âmbito doméstico para dar visibilidade e ampliar a mobilização dos atores em torno dos ODS são as premiações e a construção de banco de dados com melhores práticas.

Os desafios à implementação requerem esforços significativos em torno da sensibilização sobre os objetivos e as metas na esfera local. Usa-se o termo localização dos ODS, que significa trazer os objetivos e metas para a esfera local. Localizar os ODS implica saber diagnosticar o alinhamento entre nossos projetos e ações às metas dos ODS e para isso, exige-se a ampla divulgação e discussão sobre os objetivos, metas e a adesão.

Aderir às metas é um processo relativamente simples, mas requer estabelecimento de prioridades, monitoramento e comunicação. Assim, parte significativa do desafio para fazer avançar os ODS está na rotinas nos diferentes níveis, que também podem ter dificuldades de reconhecer ganhos ou vantagens na adesão à agenda global. Dessa forma, entende-se que a implementação dos ODS ainda enfrenta carência de informações, especialmente em instituições distantes dos grandes centros. Muitas das dificuldades em torno destes processos residem na própria novidade de tais dinâmicas, em que os atores detêm o poder para definir suas prioridades e agendas.

Se por um lado a recente Cúpula foi importante para reafirmar o compromisso estatal com os ODS, por outro, é o momento de atores subnacionais e não governamentais também aprofundarem

seus esforços. Os desafios relacionados à implementação dos ODS, especialmente em países em desenvolvimento, residem na carência de informações e na carência de recursos. Sugere-se que estudos futuros avancem nas ações e iniciativas de implementação dos ODS nos diferentes níveis, especialmente, em localidades distantes dos grandes centros do país. Dessa forma, será possível contribuir com a literatura a partir dos casos locais de implementação.

REFERÊNCIAS

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**. 1995. Disponível em: <<http://ruby.fgcu.edu/courses/twimberley/EnviroPhilo/OurGlobalNeighborhood.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2023.

GONÇALVES, V. K.; INOUE, C. Y. A. **Governança Global: uma ferramenta de análise**. Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global / organizadores: Guilherme de Oliveira Schmitz, Rafael Assumpção Rocha. Cap. 2, p. 27. Brasília: Ipea, 2017.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 15 set. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 01 out. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração Política da Cúpula dos ODS**. 18 set. 2023b. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/246357-declaracao-politica-da-cupula-dos-ods>>. Acesso em: 01 out. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Discurso. **Abertura da Cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. 18 set. 2023a. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/246325-abertura-da-cupula-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>>. Acesso em: 01 out. 2023.

ROSENAU, J. N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, J. N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT. **Interactive Map**. 2023. Disponível em: <<https://dashboards.sdindex.org/map>>. Acesso em: 08 out. 2023.

UNITED NATIONS – UN. 2000-2015 **Millennium Development Goals**. Disponível em: <<https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015>>. Acesso em: 06 out. 2023.

UNITED NATIONS – UN. General Assembly. **Draft resolution referred to the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda by the General Assembly at its sixty-ninth**

session. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 18 sep. 2015. A/70/L.1. Disponível em: <<https://undocs.org/A/70/L.1>>. Acesso em: 01 out. 2023.

UNITED NATIONS – UN. **Millenium Development Goals and Beyond.** 2020. Background. Disponível em: <<https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>>. Acesso em: 29 set. 2023.

UNITED NATIONS – UN. **Sustainable Development Summit a Reminder of ‘the Boundless Potential of Humanity.** 25 Sep. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/09/1047562?utm_source=UN+News+-+Newsletter&utm_campaign=57b8aeaefd-EMAIL_CAMPAIGN_2019_09_26_12_45&utm_medium=email&utm_term=0_fdbf1af606-57b8aeaefd-105798721>. Acesso em: 06 out. 2023.

UNITED NATIONS – UN. **The Sustainable Development Goals Report 2023:** Special Edition. 10 jul. 2023. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>>. Acesso em: 29 set. 2023.

UNITED NATIONS – UN. **UN Global Compact Progress Report 2019.** Disponível em: <<https://unglobalcompact.org/library/5716>>. Acesso em: 29 set. 2023.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE – UNECE. **Measuring and Monitoring Progress Towards the Sustainable Development Goals.** 2020. Disponível em: <<https://Unece.Org/Unece-And-Sdgs/Publications/Measuring-And-Monitoring-Progress-Towards-Sustainable-Development-Goals>>. Acesso em: 29 set. 2023.