

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA: Infraestrutura, Capital Humano, Renda e Trabalho

**Michele Lins Aracaty e Silva
(Organizadora)**

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA: Infraestrutura, Capital Humano, Renda e Trabalho

**Michele Lins Aracaty e Silva
(Organizadora)**

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação: Natália Sandrini

Edição de Arte: Lorena Prestes

Revisão: Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa

Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di Maria Ausiliatrice

Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador

Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano

Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás

Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná

Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Msc. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Msc. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Msc. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
 Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
 Prof. Msc. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
 Prof. Msc. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
 Prof^a Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
 Prof. Msc. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
 Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof^a Msc. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
 Prof^a Msc. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
 Prof^a Dr^a Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
 Prof. Msc. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
 Prof. Msc. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual de Maringá
 Prof. Msc. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
 Prof^a Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
 Prof^a Msc. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
 Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

D451 Desenvolvimento regional na Amazônia [recurso eletrônico] :
 infraestrutura, capital humano, renda e trabalho / Organizadora
 Michele Lins Aracaty e Silva. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.

Formato: PDF
 Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
 Modo de acesso: World Wide Web
 Inclui bibliografia
 ISBN 978-65-86002-44-7
 DOI 10.22533/at.ed.447201103

1. Amazônia – Desenvolvimento sustentável. 2. Planejamento regional – Amazônia. I. Silva, Michele Lins Aracaty e.

CDD 338.9811

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Atena Editora
 Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

É com muita alegria e satisfação que apresentamos o terceiro e último livro desta trilogia que reúne trabalhos que tem como objeto de estudo o Desenvolvimento Regional no contexto amazônico. Este e-book completa um projeto de publicação colaborativa entre um grupo de pesquisadores e amigos.

Juntamente com os outros dois e-books anteriormente publicados, que são: AMAZÔNIA: Desafios e Perspectivas para o Desenvolvimento Regional (2014) e AMAZÔNIA: Aspectos Singulares para o Desenvolvimento Regional (2019), este livro intitulado: DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA: Infraestrutura, Capital Humano, Renda e Trabalho, apresenta como característica principal a composição por artigos científicos construídos por docentes, discentes, pesquisadores e amigos que discutem em seus estudos e pesquisas temas ligados à temática do livro.

Os oito artigos aqui selecionados são resultados de pesquisas, revisões bibliográficas, estudos de caso, projetos de iniciação científica e monografias desenvolvidas pelos autores, ou seja, é a soma do cotidiano da missão de ser docente, discente e trabalhar com pesquisas.

Nosso principal objetivo em produzir esta obra se alicerça na condição de compartilhar nossos conhecimentos e trabalhos de forma que estes possam ser utilizados por outros pesquisadores, alunos, professores e demais interessados nas áreas e assuntos abordados neste livro.

Este e-book assim como os demais trabalhos deste grupo terá o seu acesso livre para pesquisas e leitura de forma a ser um objeto de compartilhamento de informação e conhecimento agregado acerca dos temas aqui abordados.

Nos três primeiros capítulos, temos artigos provenientes de monografias de graduação. No primeiro capítulo, temos um artigo em que o discente tomou como base as potencialidades regionais analisando A Importância dos APL's de Fitoterápicos e Fitocosméticos para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas entre os anos de 2010 a 2015 tendo como base as teorias econômicas do desenvolvimento econômico e regional. No segundo capítulo, a discente analisou os investimentos da Agricultura Familiar: uma análise do PRONAF e PAA para o Estado do Amazonas (1999-2017) tendo como base uma pesquisa bibliográfica e documental. Já no terceiro, o discente construiu o seu trabalho com o propósito de analisar o desenvolvimento dos municípios amazonenses, entre 1991 e 2016, à luz das teorias de desenvolvimento regional, a fim de confirmar a aplicação destas na explicação das dinâmicas regionais, no contexto do Amazonas, o artigo tem como título: Dependência e Desenvolvimento: Uma Análise dos Municípios Amazonenses sob a Ótica das Teorias de Desenvolvimento Regional

No quarto capítulo, o grupo responsável pela pesquisa tinha o propósito de

apresentar as normas relacionadas à tratativa e recuperação do meio ambiente, sobretudo àquelas resultantes das atividades econômicas. Assim, discutiu-se que as normas legislativas exercem peso de comando e de controle nos aspectos relacionados às atividades econômicas que impactam o meio ambiente natural. Mostra ainda o volume de ocupações em postos de trabalho formal nestas atividades. Os dados são extraídos do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, e cobrem um período de 11 anos (de 2006 a 2017) o artigo tem como título: Ocupações Formais em Atividades de Recuperação do Meio Ambiente: Considerações Legislativas

No capítulo seguinte, intitulado: Ecoturismo e Sustentabilidade: Considerações Acerca da Demanda Internacional para o Turismo de Floresta no Amazonas, os autores propuseram como objetivo verificar o desempenho do ecoturismo no Estado do Amazonas no período de 2004 a 2014. Para dar resposta ao objetivo proposto, utilizou-se dados do Anuário Estatístico de Turismo (Ministério do Turismo), bem como da Síntese dos Indicadores de Turismo do Amazonas (Amazonastur).

Já no sexto capítulo, intitulado: Agenda 21, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Agenda 2030: Uma Análise Crítica dos Guias de Municipalização apresenta como objetivo fazer uma reflexão acerca das estratégias, acertos, erros e desafios relacionados com a descentralização e a participação social que podem servir de aprendizado para o processo de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a partir da experiência brasileira no processo de municipalização dessas duas primeiras agendas.

No sétimo capítulo, onde o artigo construído pelos autores e intitulado: Pensamento Complexo e Racionalidade Ambiental: Alternativa à Crise Civilizatória e seus Efeitos Devastadores na Natureza apresentou como objetivo delinear e apresentar as contribuições de Morin e Leff para um mundo mais sustentável, com outros valores em termos de sustentabilidade e meio ambiente, com uma visão voltada à preservação do planeta e a um melhor uso dos recursos naturais disponíveis e com um olhar conservacionista, para que possamos salvar o que ainda nos resta da nossa Terra Pátria

No oitavo e último artigo, intitulado: Logística Reversa e o Meio Ambiente: Estudo de Caso em uma Recicladora Amazonense os autores propuseram analisar a importância da logística reversa para o meio ambiente, procurando esclarecer e descrever a logística reversa em uma empresa atuante no segmento. O objeto da pesquisa foi uma empresa que atua na reciclagem de materiais e que se coaduna aos conceitos da logística reversa localizada no Estado do Amazonas. Ressaltamos que este artigo assim como os três primeiros deste livro também é objeto de trabalho de final de curso de graduação.

Esperamos que os artigos aqui publicados possam contribuir para a seu crescimento acadêmico e profissional dos interessados, ficamos abertos às sugestões

e observações que nos forem destinadas.

Desejamos a todos uma excelente leitura e reflexão acerca dos artigos aqui compartilhados.

Profa. Dra. Michele Lins Aracaty e Silva
Manaus, 2020.

“A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original”

Albert Einstein

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	10
A IMPORTÂNCIA DOS APLS DE FITOTERÁPICOS E FITOCOSMÉTICOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO AMAZONAS	
Michele Lins Aracaty e Silva Erick Alves de Brito Coelho	
DOI 10.22533/at.ed.4472011031	
CAPÍTULO 2	28
A AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE DO PRONAF E PAA PARA O ESTADO DO AMAZONAS NO PERÍODO DE 1999-2017	
Michele Lins Aracaty e Silva Isabela Sousa de Andrade	
DOI 10.22533/at.ed.4472011032	
CAPÍTULO 3	44
DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES SOB A ÓTICA DAS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	
Michele Lins Aracaty e Silva Marcelo Peres Canuto	
DOI 10.22533/at.ed.4472011033	
CAPÍTULO 4	67
OCUPAÇÕES FORMAIS EM ATIVIDADES DE RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: CONSIDERAÇÕES LEGISLATIVAS	
Jaqueline Montenegro da Cruz Rúbia Silene Alegre Ferreira Eliza Affonso Lasmar Ethel Barros Cunha Maruccia M ^a do Perpétuo Socorro O. Robustelli	
DOI 10.22533/at.ed.4472011034	
CAPÍTULO 5	78
ECOTURISMO E SUSTENTABILIDADE: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DEMANDA INTERNACIONAL PARA O TURISMO DE FLORESTA NO AMAZONAS	
Rúbia Silene Alegre Ferreira Marklea da Cunha Ferst Antonio Geraldo Harb Luiz Cláudio Pires Costa	
DOI 10.22533/at.ed.4472011035	
CAPÍTULO 6	93
AGENDA 21, OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E AGENDA 2030: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS GUIAS DE MUNICIPALIZAÇÃO	
Rafael Moraes Reis Wanessa da Costa Nascimento Waleska da Costa Nascimento Luis Carlos da Silva Braga Michele Lins Aracaty e Silva	
DOI 10.22533/at.ed.4472011036	

CAPÍTULO 7 109

PENSAMENTO COMPLEXO E RACIONALIDADE AMBIENTAL: ALTERNATIVA À CRISE CIVILIZATÓRIA E SEUS EFEITOS DEVASTADORES NA NATUREZA

Idelcleide Rodrigues Lima Cordeiro

Wanessa da Costa Nascimento

Vânia Galvão Costa

Rafael Moraes Reis

Carlos Geraldo de Britto Feitoza

DOI 10.22533/at.ed.4472011037

CAPÍTULO 8 122

LOGÍSTICA REVERSA E O MEIO AMBIENTE: ESTUDO DE CASO EM UMA RECICLADORA AMAZONENSE

Manoel Carlos de Oliveira Junior

Sandro Breval Santiago

Alline de Sena Gomes

DOI 10.22533/at.ed.4472011038

SOBRE A ORGANIZADORA..... 134

SOBRE OS AUTORES 135

AGENDA 21, OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E AGENDA 2030: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS GUIAS DE MUNICIPALIZAÇÃO

Data de aceite: 13/02/2020

Rafael Moraes Reis
Wanessa da Costa Nascimento
Waleska da Costa Nascimento
Luis Carlos da Silva Braga
Michele Lins Aracaty e Silva

RESUMO: A Agenda 21, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Agenda 2030 foram formulados como ferramentas orientadoras para o planejamento de ações e políticas públicas, capazes de levar o Brasil ao efetivo alcance do desenvolvimento sustentável. O presente artigo busca, a partir da experiência brasileira no processo de municipalização dessas duas primeiras agendas, fazer uma reflexão acerca das estratégias, acertos, erros e desafios relacionados com a descentralização e a participação social que podem servir de aprendizado para o processo de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A pesquisa possui foco qualitativo, constituindo-se em um estudo de caso, realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental sobre os guias de municipalização da Agenda 21 e dos ODM.

PALAVRAS-CHAVE: Sustentabilidade. ODM. Participação Social. Municipalização.

INTRODUÇÃO

O processo de descentralização e participação social tem sido marca registrada nas últimas três grandes agendas para o desenvolvimento sustentável, encadeadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos últimos 20 anos. Tanto a Agenda 21, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e a Agenda 2030, ainda em fase de implementação no Brasil, ofereceram diretrizes para a municipalização, que buscavam descentralizar o processo de tomada de decisão, empoderando os atores locais e por consequência aumentando a participação social.

O desenvolvimento da Agenda 21 teve início em 1989 com a aprovação em Assembleia extraordinária das Nações Unidas de uma conferência sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, como fora recomendado pelo relatório Brundtland, e com a elaboração dos primeiros esboços do programa que, como todos os acordos dos estados-membros da ONU, sofreu um extenso processo de revisão, consulta e negociação, culminando na segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Rio-92.

A Agenda 21 teve um acompanhamento extensivo, a partir do qual foram feitos ajustes e revisões. Primeiro, com a

conferência Rio+5, em junho de 1997, realizada na sede da ONU em Nova Iorque, e posteriormente com a adoção de uma agenda complementar denominada Metas do Desenvolvimento do Milênio.

A Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a Cúpula do Milênio, em sua sede, em setembro de 2000, com o objetivo de enfrentar problemas mundiais que afetavam naquela ocasião diretamente a qualidade de vida de milhões de pessoas. Desse encontro saiu a Declaração do Milênio, que instituiu oito iniciativas para tornar o mundo melhor e mais justo até 2015. Elas se tornaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), uma plataforma apoiada por líderes de 191 nações, incluindo o Brasil. Os oito objetivos estabelecidos foram: acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e estabelecer parcerias para o desenvolvimento (ONU, 2000).

Os ODM representaram uma inovação em relação aos outros planos de desenvolvimento mundial porque propuseram uma agenda que engloba as dimensões econômica, social e ambiental. Além disso, incentivaram o processo participativo, envolvendo cidadãos, governos e sociedade para avançar rumo ao desenvolvimento humano. Por meio de um mecanismo com 21 metas e 60 indicadores, os ODM podiam ser monitorados por qualquer pessoa, de qualquer município, região ou país. Esses instrumentos adicionaram importantes componentes para a construção de políticas públicas e foram importantes para avaliação e comparação do comportamento de cada objetivo em diferentes espaços e momentos (GROBER, 2012).

Em setembro de 2015, passada mais de uma década da Declaração do Milênio, o Brasil e demais Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovaram e assinaram o documento intitulado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (“Plataforma Agenda 2030”, [s.d.]). Este documento é um plano de ação que consiste em uma declaração onde constam 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (os ODS) e 169 metas a serem atingidos até 2030, envolvendo temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação (UNITED NATIONS, 2015a).

Assim, o artigo tem como objetivos: apontar as principais diretrizes para a municipalização das agendas; analisar as dificuldades de operacionalização das mesmas numa perspectiva de descentralização e participação social, ilustrar limitações da sua aplicação na escola local e apontar os desafios para implementação

MÉTODO

Para a elaboração deste artigo foi realizada uma breve revisão bibliográfica, explorando pontos e estratégias do processo de municipalização da Agenda 21, dos ODM buscando informações sobre o recente processo de municipalização dos ODS. Para cumprir-se tal propósito, serão abordados primeiramente pontos levantados na experiência dos últimos quinze anos nos municípios, detalhando alguns de seus aspectos mais relevantes. Em seguida, será apresentado um levantamento teórico acerca dos ODS, elencando algumas abordagens inerentes ao tema da municipalização. Finalmente, discute-se a intersecção entre as três agendas, com foco em dois tópicos: municipalização e participação social.

Desta forma, a presente pesquisa se justifica pela necessidade de se produzir estudos sobre o tema, para divulgação nos principais anais de eventos e periódicos indexados na área de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. O artigo resultante trata das diretrizes e experiências para a implementação das Agendas 21 locais, do processo vivenciado para a municipalização dos ODM, da Agenda Pós-2015 e dos ODS como estratégia para a continuidade do pacto global, da temática sobre descentralização e participação social, e por último apresenta uma análise crítica desses processos, tendo como perspectiva a construção da Agenda 2030 no Brasil e o seu processo de localização. Do ponto de vista metodológico, para a realização do estudo qualitativo e exploratório que fundamenta este trabalho foram feitas pesquisas documentais em fontes primárias, onde se destacam relatórios da ONU e do governo brasileiro, além de pesquisa bibliográfica sobre o tema abordado.

A AGENDA 21 E SEU PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

Agenda 21 é um documento assinado em 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro, por 179 países, resultado da “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” – Rio 92. Ela foi definida como um instrumento de planejamento de políticas públicas, com envolvimento da sociedade civil e do governo, em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais. A Agenda 21 busca o debate sobre soluções para os problemas ambientais por meio da identificação e implementação de ações concretas para o desenvolvimento sustentável local.

As diretrizes de implementação colocam como imprescindível a participação e o envolvimento de toda a comunidade através do diagnóstico participativo da realidade local, da elaboração e implementação do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, com o constante monitoramento e avaliação, e periódica revisão e

realimentação do mesmo.

Em 1997 foi criada a Agenda 21 brasileira, com o objetivo de firmar compromissos da sociedade brasileira com o desenvolvimento sustentável e, com isto, promover padrões de consumo e produção sustentável. Este documento foi resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Se tratando, portanto, de um instrumento para a construção da democracia participativa e da cidadania ativa no país. (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2004).

Os principais desafios da Agenda 21 Local foram assim definidos: dificuldade de se elaborar e executar planejamentos voltados para a ação compartilhada; déficit na construção de propostas pactuadas, voltadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; condução de um processo contínuo e sustentável; processos fracos de descentralização, controle social e incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo. Desta forma, governo e sociedade enfrentaram dificuldades em utilizar este poderoso instrumento de planejamento estratégico participativo para a construção de cenários consensuados, em regime de corresponsabilidade, que deveriam ter servido de subsídios à elaboração de políticas públicas sustentáveis, orientadas para harmonizar desenvolvimento econômico, justiça social e equilíbrio ambiental (DE GROSOIS, 2016).

A MUNICIPALIZAÇÃO DOS ODM

Em 2010, passados dez anos da implantação dos ODM, a ONU recomendou a municipalização como uma das estratégias para o cumprimento das metas até 2015. Foi observado que nesse período alguns países apresentaram melhora significativa de seus indicadores sociais (China, Índia e Sudeste Asiático), mas outros, como os da região subsaariana da África, enfrentaram dificuldades. No Brasil, por exemplo, os indicadores eram bons na média, mas quando os dados eram analisados separadamente por municípios, havia uma enorme discrepância. Daí surgiu a necessidade de incentivar o processo de municipalização.

Municipalizar, de acordo com as orientações da Organização das Nações Unidas, nada mais era do que implementar políticas, programas e ações em prol dos ODM nos municípios, assegurando que os governos locais assumissem o papel de protagonistas. Eles deviam formular e implementar políticas públicas que impactassem positivamente os ODM, além de adequar as políticas públicas já executadas pelas prefeituras aos ODM. De acordo com as diretrizes para a municipalização dos ODM, seria criado em cada município um comitê ou núcleo de acompanhamento dos ODM, que teria entre as suas atribuições, acompanhar, subsidiar e monitorar o processo de municipalização, sendo um espaço de interação e participação de todos os atores envolvidos.

Existiriam também os conselhos municipais, com a função precípua de atuar como um eixo condutor de esforços em prol do desenvolvimento humano e de desafiar a sociedade a encontrar novas formas de cooperação e engajamento de seus atores, contribuindo assim para aumentar as chances de o processo ser institucionalizado e continuado, mesmo após a mudança de gestor.

O objetivo era o de possibilitar a articulação das políticas públicas de forma transversal nos diversos conselhos. Após identificar as metas e indicadores locais, as secretarias ou órgão de planejamento do município, junto com o comitê de acompanhamento dos ODM, construiriam um plano de trabalho prevendo as ações, os responsáveis por sua implantação, a duração e os recursos necessários. O próximo passo era o levantamento dos custos das ações estabelecidas: quanto custa, por exemplo, reduzir em 10% a evasão escolar no município, se essa for uma das metas adotadas, e verificar se os recursos requeridos estarão disponíveis no prazo previsto. A elaboração desse plano deveria levar em conta os resultados das ações e programas em curso no município e os resultados da situação do perfil municipal dos ODM (JONES, 2017).

Para isso, os órgãos responsáveis pelo planejamento, junto com o comitê de acompanhamento dos ODM, deveriam analisar a trajetória das políticas, de forma participativa e realista. Era importante certificar-se de que as ações existentes seriam suficientes, tendo em vista o ritmo de progresso demandado para atingir a meta. Outro ponto seria a identificação de como os eventos externos poderiam influenciar o cumprimento de cada meta.

Para Capra (2003), o planejamento deveria vir acompanhado de uma estratégia de implantação das ações, descrevendo as atribuições e os respectivos responsáveis. Além disso, previa-se a adoção de mecanismos de revisão periódica do processo e dos pactos firmados, incluindo uma estratégia para a mobilização de parcerias e investimentos, criando assim formas de assegurar a continuidade dos programas e ações. A construção de um sistema de monitoramento e avaliação deveria ter como base os indicadores e metas utilizados para a construção do perfil municipal dos ODM. O sistema contribuiria assim com o processo de análise das ações adotadas e para a manutenção dos compromissos expressos no plano de ação. Para que o acompanhamento fosse realizado com propriedade, era necessária a constituição de um grupo específico de monitoramento, responsável por essa atribuição.

A Declaração do Milênio deixava clara a importância da participação social ao afirmar que “os homens e as mulheres têm o direito a viver a sua vida e de criar os seus filhos com dignidade, sem fome e sem medo da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir esses direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular” (ONU, 2000).

A participação social era um dos elementos norteadores dos ODM desde a sua concepção. Avançar na mobilização de todos os setores da sociedade era a estratégia principal do governo brasileiro para alcançar as metas. Foi nessa tentativa,

que a mobilização pelos ODM tomou força em 2004, quando o Governo Federal, o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD), a sociedade civil e a iniciativa privada se uniram para criar o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, que surgiu com a finalidade de conscientizar e mobilizar a sociedade civil e os governos para atingir todos os Objetivos até 2015.

Vale ressaltar a importância de se alcançar um equilíbrio no processo de municipalização, de forma que nenhum dos atores envolvidos (sejam eles governo, população ou outras entidades e organizações locais) detenham sozinho os meios do controle social. O conceito de capital social, definido por Putnam (2005), auxilia a refletir sobre este ponto: “capital social refere-se aos aspectos da organização social, tais como: redes, normas e confiança que facilita coordenação e cooperação para benefícios mútuos. O capital social aumenta os benefícios de investimento em capital físico e capital humano”. Diante de uma definição tão abrangente, o capital social torna-se um conceito amplo e difuso, uma vez que redes de confiança e solidariedade podem referir-se desde a uma densa rede de organizações e associações civis até às conexões sociais mais informais, como relações de amizade (LEFF, 2000).

De acordo com a visão Abramovay (2000), dada a sua característica de produtividade, o capital social possibilita o alcance de objetivos até então inatingíveis, dadas as relações entre atores sociais, que organizados, têm a perspectiva de atingir determinadas metas coletivas. Putnam (2005), por sua vez, resalta que o governo pode incrementar a formação de capital social ao incentivar a participação social, o que seria um dos benefícios do engajamento comunitário. De acordo com o pensamento de Milani (2008), o princípio participativo fortalece a legitimidade do governo na esfera local, criando uma cultura mais democrática, com decisões mais eficazes. Desse modo, os governos deixam de ser encarados como simples prestadores de serviços, e aceitam o desafio para a criação dos espaços que levam à participação. Putnam (2005) destaca a possibilidade de o governo incentivar a formação de capital social, ressaltando ainda os benefícios do engajamento comunitário.

A trajetória dos ODM em relação à participação social se deu também na concepção da criação dos núcleos locais estaduais/ municipais dos ODM. Esses núcleos eram integrados por representantes de organizações e movimentos sociais e empresariais. Para criar os núcleos nos estados e municípios era necessário identificar os espaços de participação social existentes nas localidades. Todos os estados brasileiros contaram com núcleos locais estaduais e em vários municípios foram instalados núcleos locais municipais. Foi esse trabalho de mobilização da sociedade que, em certa medida, contribuiu fortemente com a situação do Brasil em relação aos ODM (Agenda Pública, 2009).

Os desafios para a municipalização dos ODM foram muitos. A agenda a ser implementada precisava, antes de qualquer coisa, representar/expressar um compromisso do município, e não apenas de um ou outro prefeito ou vereador. Sem isso, a municipalização não seria institucionalizada, podendo ser interrompida

durante mandatos ou quando das mudanças de mandatos. Para que as conquistas em relação aos ODM tivessem uma maior abrangência, era necessário fazer chegar aos municípios os resultados globais alcançados pelo Brasil. Quando os índices econômicos e sociais positivos eram desmembrados pelas regiões e municípios, ficavam evidenciadas diversas fragilidades regionais e locais relativas aos principais indicadores de desenvolvimento. Segundo Sachs (2012), os ODM foram uma tentativa estruturada de abordar temas críticos e de impacto global sobre o desenvolvimento do mundo.

A efetividade dos Conselhos dependia também de disposição política dos seus integrantes e dos governos locais para, de fato, participar e influir nas estratégias adotadas pela sociedade. Instituído o comitê ou núcleo, o segundo passo era o levantamento da realidade do município em relação aos ODM.

A AGENDA 2030 E A MUNICIPALIZAÇÃO DOS ODS

O grupo interagencial da ONU no Brasil para a Agenda 2030 lançou o “Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: implementação e acompanhamento no nível subnacional”. O documento é uma ferramenta para a localização dos ODS, cujo objetivo é prestar suporte a governos locais e regionais para a implementação em âmbito local. Ele apresenta também estratégias que podem ser adaptadas a contextos específicos e a necessidades de diferentes cidades e regiões, e está dividido em cinco partes: sensibilização - Conhecendo os ODS no nível subnacional; defendendo a Ideia - Incluindo uma perspectiva subnacional nas estratégias nacionais dos ODS; implementação - Os ODS no nível local; acompanhamento - Avaliando e aprendendo com nossas experiências e para onde vamos?

Para Barata, Kligerman e Minayo-Gomez (2007), o roteiro não é um modo de fazer prescritivo; em vez disso, abrange uma série de estratégias que podem ser adaptadas aos contextos e necessidades de diferentes cidades e regiões específicas. Ele faz parte do conjunto de ferramentas para a localização dos ODS, visando apoiar os governos locais e regionais, e outras partes interessadas e/ou impactadas na implementação da Agenda 2030 no nível local. O conjunto de ferramentas fornece recursos concretos e práticos para: aumentar a conscientização e defender o papel ativo dos atores locais na localização dos ODS e para apoiá-los a tomar decisões que contribuam para o alcance dos ODS.

Localização é o processo de levar em consideração os contextos subnacionais na realização da Agenda 2030, desde o estabelecimento de objetivos e metas até a determinação dos meios de implementação, bem como o uso de indicadores para medir e acompanhar o progresso. Refere-se à forma como os governos locais e regionais podem apoiar a realização dos ODS, por meio de ações bottom-up, e à forma

como os ODS podem fornecer um arcabouço para uma política de desenvolvimento local. O ODS 11, sobre cidades e comunidades sustentáveis, é o eixo central do processo de localização.

Uma abordagem multinível e multidisciplinar integrada é necessária para promover agendas de transformação no nível local. Os governos locais e regionais, por serem os níveis de governo mais próximos dos cidadãos, estão mais bem posicionados para aumentar a consciência sobre a importância dos ODS e a sua relevância para as comunidades locais. Os governos subnacionais “fazem a ponte” entre os governos centrais e as comunidades, e devem desempenhar um papel importante no incentivo da participação das organizações da sociedade civil, do setor privado (micro, pequenas e médias empresas), da academia e de outras organizações locais (STEPHENSON, 2013).

Por meio das lições aprendidas com a Agenda do Milênio, somadas aos instrumentos de planejamento do governo brasileiro, pretende-se estimular a criação de estruturas locais de governança, que irão protagonizar o processo para a interiorização da Agenda 2030 nos territórios. A estratégia de interiorização compreenderá a articulação e a mobilização dos diferentes atores da sociedade civil, o engajamento dos governos subnacionais, o reconhecimento e valorização de boas práticas e o acompanhamento das metas. Dessa forma, a interiorização da Agenda 2030 nos territórios compreende as seguintes propostas: engajamento do setor privado, da academia e de organizações da sociedade civil, elaboração de relatórios de monitoramento, disseminação da agenda 2030, formação de parcerias institucionais, elaboração dos PPAs com base na agenda 2030, criação de comissões subnacionais, realização do prêmio ODS Brasil, e capacitação de gestores públicos.

Por constituírem um modelo de planejamento e gestão complexo, além de ter o desafio da ampla disseminação, os ODS precisam atingir diversos Stakeholders. Nesse sentido, para democratizar a Agenda 2030 e alinhar as estratégias de internalização e interiorização, é fundamental que haja comunicação abrangente envolvendo toda a sociedade brasileira. A mobilização para esse propósito deve partir da interação e das parcerias entre sociedade civil e governos, principalmente os subnacionais.

As ações de sensibilização devem ter como objetivo incentivar a participação dos cidadãos e das comunidades locais a fim de promover a apropriação da Agenda e o engajamento na busca pelo alcance dos ODS no nível local. Mas a sensibilização não se limita a comunicar a existência dos ODS. É também sobre empoderar os cidadãos a participar ativamente na concretização dos ODS no dia-a-dia. Os governos municipais e regionais devem ser incentivados a reconhecer a Agenda 2030 como um plano de ação e a criar mecanismos que permitam a participação cidadã e a responsabilidade institucional.

Promover estratégias para a apropriação local das estratégias nacionais é fundamental. Se os governos locais e regionais possuem um senso de apropriação

em relação aos ODS e um papel na determinação de suas funções e responsabilidades, o seu envolvimento na implementação será maior.

De acordo com o guia de Localização dos ODS, um ambiente favorável para a implementação dos ODS inclui: um arcabouço jurídico e político que garanta a democracia e o respeito pelos direitos humanos; uma estrutura legislativa e um nível de descentralização que reconheça os governos locais e regionais como um nível autônomo de governo com poderes legais, autonomia financeira, papéis claramente definidos, responsabilidades e capacidade de defender os interesses dos cidadãos perante as autoridades nacionais; mecanismos de governança multinível e parcerias com várias partes interessadas e/ou impactadas; reconhecimento da necessidade de realizar transferências financeiras do governo central para os governos locais e regionais, a fim de corrigir os desequilíbrios entre as tarefas atribuídas a eles e seus recursos limitados.

Os governos locais e regionais também devem ter o poder legal para estabelecer os seus próprios impostos, com o objetivo de implementar de forma eficaz seus métodos de desenvolvimento definidos localmente, assegurando a ampla prestação de contas; reforço das capacidades dos governos locais e regionais em relação aos ODS, qualificando-os para maximizar as suas contribuições, mesmo em face à competências limitadas; medidas para acompanhar e avaliar o desempenho dos governos locais e regionais, bem como para apoiá-los para melhorar ao longo do tempo. Em um contexto de recursos escassos, os orçamentos locais devem ser alinhados de forma eficiente às prioridades identificadas e estabelecidas nos planos de desenvolvimento local ou regional. Isto implica na alocação ou realocação de meios disponíveis para satisfazer as prioridades alinhadas aos ODS.

Os governos locais e regionais também devem considerar o trabalho conjunto para fortalecer seus serviços, seja por meio de mecanismos informais (tais como uma estratégia conjunta entre municípios ou regiões para atrair novas empresas) ou por meio de formas institucionais de colaboração mais complexas (associações ad hoc, consórcios etc.). Tal cooperação intermunicipal pode promover a liberação de recursos extras, aproveitando as vantagens de custo em larga escala (GLOBAL TASKFORCE, 2016).

Embora tenham representado um avanço no tratamento das questões ligadas ao desenvolvimento sustentável, os ODM têm limitações no que diz respeito ao alcance dos objetivos frente aos desafios de sustentabilidade. Em função desta limitação, em 2015, os ODM deram lugar aos ODS. Para que se alcancem avanços reais é necessário o envolvimento profundo de múltiplos setores da sociedade. Sachs (2012) indica que os ODS são uma mudança real em direção a uma nova agenda que envolva toda a comunidade global. Eles têm como premissa que não haverá pessoas deixadas para trás, e que haverá inclusão das pessoas, equidade entre os gêneros, e modelos de produção de energia resilientes e adaptados a uma economia de baixo carbono.

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Arretche (1996), Robinson (2007), Blair (2000) podem ser utilizados para subsidiar uma discussão teórica acerca da descentralização, destrinchando seus componentes, definições e mitos que envolvem o processo. Esses autores dedicam-se a uma análise mais fundamentada e crítica, que supere a euforia que marcou o estudo da descentralização na década de 1980. Arretche se propõe a desconstruir alguns equívocos contidos no debate, enquanto Robinson e Blair recorrem a casos concretos para avançar na crítica.

Arretche (1996) contesta a perspectiva, amplamente difundida, de que formas descentralizadas de políticas públicas são inerentemente positivas, ou seja, mais eficientes e democráticas do que arranjos centralizados. Desviando-se dessa orientação normativa para um olhar analítico, a autora contesta a lógica dos benefícios automáticos decorrentes da descentralização ao questionar três ideias comuns associadas ao conceito: (I) a associação positiva entre centralização e formas menos democráticas de governo; (II) o argumento de que a descentralização requer o esvaziamento do governo central; e (III) a ideia de que a descentralização desencoraja práticas como o clientelismo.

A autora recorre sobretudo ao processo de descentralização ocorrido no Brasil para derivar observações que põem em xeque tais argumentos. Quanto ao papel do governo central, a experiência brasileira mostra que, ao contrário, o fortalecimento desse ente e seu comprometimento com o processo de descentralização são frequentemente essenciais. Nesse sentido, o Estado assume função de compensar insuficiências locais e evitar o aprofundamento de desigualdades regionais, por exemplo (CONRAD E CASSAR, 2016).

Quanto à democratização e à supressão das práticas clientelistas, Arretche ressalta que estes são processos decorrentes do perfil das instituições subjacentes à realidade analisada, e não unicamente da descentralização. A associação direta entre descentralização e democratização diz respeito a trajetórias sociais e políticas específicas, como no caso espanhol, em que governos centralizadores falharam ao incorporar elites locais. Por outro lado, a diminuição do clientelismo depende da capacidade do Estado em fazer valer a lei sobre as relações pessoais.

Tendo como base críticas e reflexões como as de Arretche, Robinson levanta dados empíricos para analisar também a relação entre descentralização e o provimento de serviços em regiões em desenvolvimento. O autor discute a possibilidade de melhora em termos de eficiência e equidade na América Latina, África Sub-Sahariana e sul da Ásia. Vale pontuar que, para ele, a descentralização pode se dar em três dimensões: fiscal (redistribuição de recursos e da capacidade de angariar recursos para governos locais), administrativa (transferência de funções desempenhadas pelo governo central para outras unidades) e política (poderes e capacidades 'devolvidos' aos governos locais eleitos). Nesse sentido, é fundamental destacar no debate a

componente política, que caracteriza o processo como democrático.

A lógica na base da mencionada associação entre descentralização e melhoria é de que governos locais têm uma noção mais apurada das necessidades da população e são mais responsivos a ela por conta da proximidade. No entanto, a observação da prática demonstra que o impacto da descentralização sobre a qualidade e equidade dos serviços é em muitos casos indiferente ou até negativa. Nesse sentido, Robinson explora os fatores necessários à melhora efetiva, adicionando uma dimensão prescritiva à reflexão, já feita por Arretche, de que a descentralização não é suficiente. Robinson argumenta, em consonância com Arretche, que a atuação e a vontade política do governo central são relevantes na implementação do processo. Para além disso, são importantes as lideranças políticas, a mobilização dos mais prejudicados, a participação institucionalizada e a construção de capacidade técnica e de gestão. O contexto político e institucional que move as medidas descentralizadoras é, portanto, crucial para seu sucesso.

Blair discute a descentralização sobretudo na dimensão a que Robinson chama de política. Ao discutir a Governança Local Democrática (DLG), o autor prioriza a análise dos fatores que supostamente são potencializados pela descentralização (e a tornam mais democrática): a participação e a *accountability* (entendo que a melhor tradução para *accountability* é responsabilidade, que está muito relacionada com a questão da prestação de contas e com o ganho de autonomia. Não acho que você deva traduzir o termo, mas acho que vale a pena um parêntesis explicativo. Você não precisa concordar com a minha explicação, se achar que há uma melhor).

Por um lado, acredita-se que a DGL seja uma boa estratégia de desenvolvimento para aumentar a participação, encadeando o aumento da representatividade, do empoderamento, dos benefícios e, por fim, reduzindo a pobreza. No estudo de caso de seis países, no entanto, essa relação só se comprova no aumento da representação de grupos minoritários. Pela ótica da *accountability*, Blair elencou sete mecanismos que podem ser implementados para aumentar a responsividade dos representantes, mas ressaltou que nenhum é suficiente ou necessário, bem como não há uma fórmula universalizável para aplicá-los em diferentes contextos.

A partir da análise desses aspectos, Blair estabelece uma cadeia causal integrando diversos fatores que impactam a qualidade e efetividade da DLG. O autor incorpora nessa equação o capital social, na definição estabelecida por Putnam (2005), como um fator profundo que influencia a governança. No entanto, a cadeia aborda não só os reflexos do capital social sobre a qualidade democrática, mas também como um produto dessa cadeia, conferindo a essa categoria uma possibilidade palpável de mudança. Ainda assim, ao importar o conceito de Putnam, a proposição de Blair fica sujeita à mesma gama de críticas endereçadas ao conceito do cientista político americano.

Dessa forma, as reflexões sobre mitos da descentralização de Arretche e as análises empíricas de Robinson e Blair destacam as diversas variáveis que devem

ser consideradas ao se discutir os impactos desse processo. Com focos distintos, os três trabalhos chamam atenção para as instituições que caracterizam a realidade social sujeita aos esforços de descentralização.

RESULTADOS

Os mandatos eletivos no Brasil duram quatro anos, com direito a uma reeleição. Nesse cenário os municípios brasileiros sofrem com a descontinuidade das políticas, ocasionada pelas mudanças de governos, criando um ambiente pouco fértil para políticas públicas integradas e de longa duração. O diálogo entre os governos que se sucedem, na maioria das vezes, se mostra bastante limitado, com dificuldades de comunicação e pouca transparência nos dados e informações repassadas. Entre os desafios enfrentados para a municipalização da Agenda 21 e dos ODM, podemos mencionar inicialmente a dificuldade de se adequar os objetivos mais abrangentes ao contexto local; de se equilibrar ambição e realismo na hora da definição de metas; de se estabelecer metas ambiciosas e pouco realistas, que dificilmente são atingidas, gerando frustração por parte dos atores locais; e de criação de metas intermediárias para manter o comprometimento político e assegurar a responsabilidade.

Metas pouco desafiadoras também prejudicaram a mobilização. Existiu certa dificuldade de se adotar uma agenda compatível com a realidade técnica, financeira e política local. Em pequenos municípios, a municipalização dessas agendas significou a adoção de um plano de trabalho limitado a alguns objetivos percebidos como prioritários. Uma outra questão foi a dificuldade de se alinhar a Agenda 21 e os ODM às demais agendas políticas do governo. A ausência de compromisso e de liderança dos principais gestores municipais e a falta de envolvimento da sociedade dificultaram a apropriação dessas estratégias por parte dos atores locais. Uma agenda de cima pra baixo dificilmente pode ser capaz de despertar envolvimento e colaboração.

Passados dois anos da aprovação dos ODS, há uma grande defasagem em relação aos compromissos assumidos, tanto no nível global como no âmbito nacional. A criação de fóruns, organismos e iniciativas nacionais e locais para a tomada de consciência e implementação da Agenda 2030 não tem seguido as recomendações do guia de municipalização da força tarefa para municipalização dos ODS. No caso brasileiro, a comissão nacional condicionou a participação dos atores da sociedade à exigência de se ter cadastro de pessoa jurídica, o que deixou à margem do processo de participação atores sociais historicamente não tão institucionalizados.

A Agenda 2030 é uma agenda do Estado brasileiro que, para além dos arranjos governamentais conjunturais, apresenta um mandato de compromisso global. Na construção deste processo, as redes e organizações da sociedade civil brasileira são centrais para a indução de mecanismos de governança, nos quais a implementação dos ODS seja efetivamente participativa, ambiciosa, transparente, universal, integral

e com equidade (GADELHA, 2017).

Municipalizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável requer engajamento coletivo da sociedade, do mercado e dos governos. Cabe ao prefeito e a sua equipe técnica incentivar a participação de representantes da sociedade civil, do poder público, das universidades, garantindo no processo presença dos grupos mais vulneráveis.

A elaboração do plano de ação para o cumprimento dos ODS deve estar alinhada aos instrumentos de planejamento estratégico do município. O principal deles é o Plano Plurianual (PPA), no qual são definidas as diretrizes, as estratégias e os objetivos da administração municipal. Incluir os ODS nesse tipo de documento é estratégico, pois ele é um instrumento importante e serve de base para as ações dos gestores de políticas públicas durante o mandato do prefeito.

A incorporação das metas e indicadores locais dos ODS ao PPA é recomendada pela *Taskforce* (força tarefa – mais acima você usou força tarefa, então você tem de decidir se vai usar o termo traduzido ou não. É importante manter um padrão, para não gerar confusão no texto) porque consolida o processo de planejamento iniciado pelo comitê de acompanhamento dos ODS e contribui para que as metas e indicadores pactuados pelo município se tornem políticas contínuas, ratificadas por um mecanismo oficial de controle orçamentário e de transparência pública. As informações produzidas durante o diagnóstico do perfil municipal dos ODS também podem ajudar os responsáveis pela elaboração do PPA a responder perguntas básicas como: O que fazer? Onde fazer? Quando fazer? Quem será o responsável? Como monitorar?

Os municípios brasileiros desempenharam papel estratégico para o cumprimento dos ODM. Mesmo com vários problemas, eles deram as suas contribuições, uma vez que respondiam pela gestão de diversas políticas relacionadas aos ODM. Além disso, detinham vantagens em relação às demais esferas de governo no que diz respeito à adoção de uma agenda de desenvolvimento, por terem autonomia operacional e mandato formal para prover vários serviços à população. Eles têm mandato institucional para promover ações nas áreas de desenvolvimento econômico e social, meio ambiente, saneamento, educação, cultura, saúde e segurança. Os municípios podem estabelecer acordos com ONGs e com o setor privado para criar uma agenda cooperativa, podem adotar leis complementares em assuntos sociais e ambientais, e o mais importante é que eles contam com a proximidade do cidadão.

A Agenda 21, os ODM e os ODS têm em comum o fato de serem propostas para políticas e ações, em curto prazo, voltadas para o desenvolvimento humano em bases ambientalmente sustentáveis e no marco da promoção de direitos humanos. Essas agendas refletem as assimetrias de poder, as perspectivas e o contexto no qual foram elaboradas.

CONCLUSÃO

Dado o que foi estudado até aqui sobre os guias de municipalização da Agenda 21 e dos ODM, nota-se que os ODS podem servir como uma ferramenta que promove uma agenda de desenvolvimento sustentável. Porém, se a municipalização não for acompanhada de processos e ferramentas que distribuam o poder, há o risco de ela ser inócua. O alcance dessas políticas formuladas de cima pra baixo depende da capacidade dos governos locais e regionais, uma vez que muitos dos investimentos para atingir as metas de desenvolvimento sustentável ocorrerão no nível subnacional e serão conduzidos pelas autoridades locais.

Os arcabouços nacionais jurídicos e políticos ainda terão um longo caminho a percorrer para serem capazes de garantir a aplicabilidade dessa agenda na escala local. Assim, os trabalhos de empoderamento em âmbito nacional e internacional dos governos locais e regionais continuam necessários.

Entre os principais desafios que marcam os ODS estão a compatibilização dos objetivos e metas globais com as políticas públicas municipais. A partir da leitura dos guias de localização e dos atuais atrasos na municipalização dos ODS é possível concluir que um dos principais desafios, se não o maior para a implementação da Agenda 2030 é a construção de capacidades dos atores locais, sobretudo a partir dos governos municipais. Neste sentido, precisamos enfrentar a persistente desigualdade regional ainda presente no cenário nacional.

É importante que a implementação dos ODS considere perspectivas a partir dos territórios (a partir da esfera local) e dos diversos agrupamentos humanos, notadamente os mais vulneráveis. A Agenda 2030 confere uma nova oportunidade para os agentes das transformações com o intuito de promover sociedades sustentáveis e democráticas, que se valendo de suas experiências, em curso ou lastreadas em iniciativas de Agendas 21 e ODM, entre outros mecanismos participativos, possam contribuir, com base na ética do cuidado com a vida, exercer direitos, deveres e suas responsabilidades com as gerações presente e futuras.

As agendas globais apresentadas neste artigo introduzem a necessidade de novos indicadores de desenvolvimento e uma correlação entre estes e mecanismos de planejamento, gestão e governança. As análises preliminares da documentação, a leitura dos relatórios do governo brasileiro e da ONU, relativos à Agenda 21 e aos ODM, sugerem que os indicadores estipulados pelo pacto global estão impactando positivamente a sociedade. No entanto, ainda que caiba à academia aprofundar a leitura destes documentos, fazendo novas análises e correlações que possam validar a perspectiva neles declaradas, o esforço depreendido pelos segmentos sociais envolvidos foi bem-sucedido, mesmo com todas as limitações.

A continuidade da experiência dos ODM, através dos ODS, pode possibilitar o aprimoramento dos indicadores de desenvolvimento. O conceito de sustentabilidade é por si multidimensional. Abordá-lo implica em tornar centrais múltiplas variáveis

e dimensões que suplantam a perspectiva meramente econômica ou instrumental. Se, como foi destacado, a pobreza é a temática fundante dos ODM, tratá-la como fenômeno multidimensional é abordar a temática do desenvolvimento sob a mesma perspectiva.

Uma abordagem multidimensional da gestão e governança para o desenvolvimento vem emergindo das dinâmicas e da institucionalidade construídas ao longo dos últimos 20 anos, seja para a Agenda 21, seja para os ODM, que oferece profícuo caminho para a implementação dos ODS e para uma agenda de pesquisa sobre governança global para o desenvolvimento sustentável. Por fim, a perspectiva de governança global sugerida para essas três agendas são uma alternativa. Está em construção o seguinte entendimento: é possível falar em agendas globais por arquiteturas decisórias que suplantem caminhos meramente declaratórios, oferecendo elementos vivenciais que merecem ser objeto de estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** Economia aplicada. V. 4, n. 2, p. 379-397, 2000.

AGENDA 21 BRASILEIRA: ações prioritárias. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

AGENDA AMBIENTAL. **A administração pública.** Brasília: MMA/SDS/PNEA, 2001.

AGENDA PÚBLICA. **Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio: Referências para a adaptação de indicadores e metas à realidade local.** São Paulo: [s.n.], 2009.

BARATA, M. M.; KLIGERMAN, D.C.; MINAYO-GOMEZ, C. **A gestão ambiental no setor público: uma questão de relevância social e econômica.** Ciência & Saúde Coletiva, jan. Mar., v. 12, n. 1. Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, p. 165-170, 2007.

BLAIR, H. (2000). **Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries.** World Development Vol. 28, No1: 21-39.

BOURDIEU (1986), P. (1986). **The forms of capital.** Handbook of theory and research for the sociology of education (241-258).

BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento / Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM.** Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. 208 p.: il., gráfs., mapas color. 210p. Disponível em: Acesso em 17 fevereiro 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CAPRA, Fritjof. **Diálogos para um Brasil sustentável.** Brasília: MMA, 2003.

CONRAD, E., & CASSAR, L. F. **Decoupling Economic Growth and Environmental Degradation: Reviewing Progress to Date in the Small Island State of Malta.** Sustainability, v. 6. N. 10, p. 6729–

6750, 2016. Disponível em: <<http://doi.org/10.3390/su6106729>>.

DE GROSOIS, D. **Corporate social responsibility reporting in the cruise tourism industry: a performance evaluation using a new institutional theory based model**. *Journal of Sustainable Tourism*, 24, v. 2, p. 245–269, 2016. Disponível em: <<http://doi.org/10.1080/09669582.2015.1076827>>.

GADELHA, Paulo. **Dois anos da Agenda 2030: desafios para a saúde no Brasil hoje**. Brasília: FIOCRUZ, 2017.

GROBER, U. **Sustainability: A Cultural History**. Cambridge: Green Books, 2012.

JONES, P.; WYNN, M.; HILLIER, D.; COMFORT, D. **The Sustainable Development Goals and Information and Communication Technologies**. *Indonesian Journal of Sustainability Accounting and Management*, 2017. Disponível em: <10.28992/ijSAM.v1i1.22>.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Blumenau: Edifurb, 2000.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. In: RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, mai./jun. 2008. pp. 551 – 579. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2017.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 4^a ed., 2005.

ROBINSON, M. (2007). **Does Decentralisation Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision?** *IDS Bulletin*. Volume 38, Issue 1, pages 7–17

SACHS, J. D. **From millennium development goals to sustainable development goals**. *The Lancet*, [s.l.], v. 379, n. 9832, 2012, p. 2206-2211. Disponível em: <[http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(12\)60685-0.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(12)60685-0.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

STEPHENSON, PAUL. **Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is Going?’** *Journal of European Public Policy*, vol 20, n°6, 817-837, 2013.

TRANSFORMANDO NOSSO MUNDO: **A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**. Brasília: ONU, Governo Federal, 2015.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; CASTRO, Biancca Scarpeline de. **Mudanças climáticas, resiliência socioeconômica e coordenação de políticas públicas: desafios para municípios brasileiros**. In *Cidades Resiliência*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015, p. 77-93. (Cadernos Adenauer, Ano XVI, 2015, n° 2).

<https://www.global-taskforce.org/>

<https://nacoesunidas.org/>

 **Atena**
Editora

2 0 2 0