

ARRANJOS INSTITUCIONAIS, FORMAS DE COORDENAÇÃO E PROBLEMAS COMPLEXOS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Gabriela Spanghero Lotta¹

Huila Klanovichs²

Arilson Favareto³

¹Fundação Getúlio Vargas, São Paulo – SP, Brasil

²Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasília – DF, Brasil

³Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André – SP, Brasil

A efetividade das políticas públicas para lidar com problemas complexos tem sido afetada pela dificuldade em produzir arranjos institucionais capazes de lidar com as incertezas, com a natureza multidimensional e com o caráter interdependente dos vários domínios que conformam tais objetos. Isso fica ainda mais evidente quando tais problemas estão inseridos na agenda internacional, pois os requisitos de coordenação multiescalar agregam camada adicional de dificuldade, já que qualquer solução deve envolver atores, regulações, incentivos e investimentos nos âmbitos internacional, nacional e local. Este artigo analisa a forma como o arranjo institucional para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) busca equacionar alguns desses dilemas. Para isso, a pesquisa se apoia em versão adaptada de um *framework* que toma por objeto quatro dimensões nas quais esforços deveriam ser empreendidos para melhor lidar com a complexidade desse problema: a integração horizontal, a integração vertical, as formas de coordenação entre Estado, sociedade e mercado, e, finalmente, a territorialidade. Os resultados mostram que o arranjo institucional para a implementação dos ODS traz resultados ambíguos, evidencia as inovações introduzidas e, principalmente, aponta um conjunto de domínios nos quais seria preciso reforçar a coordenação entre atores, áreas e níveis de governo da política.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; ODS; arranjos institucionais; problemas complexos; governança.



ARREGLOS INSTITUCIONALES, FORMAS DE COORDINACIÓN Y PROBLEMAS INTERNACIONALES COMPLEJOS: UNA MIRADA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La eficacia de las políticas públicas para abordar problemas complejos se ha visto afectada por la dificultad de organizar productos institucionales capaces de abordar las incertidumbres, el carácter multidimensional y el carácter interdependiente de los diversos dominios que componen dichos objetos. Esto se vuelve aún más evidente cuando estos problemas se insertan en la agenda internacional, ya que los requisitos de coordinación a múltiples escalas añaden una capa adicional de dificultad, ya que cualquier solución debe involucrar actores, regulaciones, incentivos e inversiones a nivel internacional, nacional y local. Este artículo analiza cómo el arreglo institucional para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) busca resolver algunos de estos dilemas. Para ello, la investigación se basa en la versión adaptada de un *framework* que toma cuatro dimensiones en las que se deben entender los esfuerzos para afrontar mejor la complejidad de este problema: integración horizontal, integración vertical, formas de coordinación entre Estado, sociedad y mercado, y, finalmente, la territorialidad. Los resultados muestran que el arreglo institucional para la implementación de los ODS trae resultados ambiguos, resalta las innovaciones introducidas y, principalmente, señala un conjunto de áreas en las que sería necesario reforzar la cooperación entre actores, áreas y niveles de gobierno en la política.

Palabras clave: desarrollo sostenible; ODS; arreglos institucionales; problemas complejos; gobernanza.

INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS, FORMS OF COORDINATION AND COMPLEX INTERNATIONAL PROBLEMS: A LOOK AT THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

The effectiveness of public policies to deal with complex problems has been affected by the difficulty in producing institutional arrangements capable of dealing with uncertainties, the multidimensional nature and the interdependent character of the various domains of such objects. This becomes even more evident when such problems are part of the international agenda, as multi-scale coordination requirements add additional layers of difficulty, as any solution must involve actors, regulations, incentives and investments at the international, national and local levels. This article analyzes how the institutional arrangement for implementing the Sustainable Development Goals (SDGs) seeks to resolve some of these dilemmas. To achieve this, the research is based on an adapted version of a framework that takes as its object four dimensions in which efforts should be undertaken to better deal with the complexity of this problem: horizontal integration, vertical integration, forms of coordination between State, society and market, and finally territoriality. The results show that the institutional arrangement for implementing the SDGs brings ambiguous results, highlight the innovations introduced and, mainly, point out a set of domains in which it would be necessary to reinforce coordination between actors, areas and levels of government in the policy.

Keywords: sustainable development; SDG; institutional arrangements; wicked problems; governance.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com temas da agenda internacional cresceu substancialmente nos últimos anos, com o engajamento de um número cada vez maior de atores nos múltiplos níveis de análise: internacional, nacional e local. Esses temas possuem peculiaridades e características que possibilitam seu enquadramento como problemas complexos, tanto pela dificuldade em delimitar seus contornos como em pactuar as formas de atuar sobre eles, dado o caráter multifacetado e interdependente de suas diferentes dimensões (Crowley; Head, 2017; Head, 2019; Peters; Tarpey, 2019; Rittel; Webber, 1973). A sociedade internacional parece ter-se conscientizado dessa condição dos temas globais e isso se traduz na busca por inovações nos arranjos institucionais voltados a lidar com esses problemas. Entre esses temas globais, um dos que alcançam maior destaque envolve a busca por um desenvolvimento sustentável. Essa ideia, cujas origens remontam ao último quarto do século 20 (Ribeiro, 2014; Veiga, 2005), passa a contar com um arranjo mais estruturado apenas nos anos 2000, com a adoção da Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), unificando as agendas social e ambiental, até então tratadas separadamente (Veiga, 2013; 2015).

Os debates sobre o assunto deixaram claro que qualquer tipo de solução envolvendo esse tema demanda o engajamento de todos os países, ainda que de forma equitativa, mas não igualitária, como sugere o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Lago, 2013). Essa necessidade de participação conjunta se justifica pelo fato de que as causas dos problemas ambientais surgem de maneira localizada, mas seus efeitos não obedecem fronteiras. Além disso, os problemas de coordenação têm, ainda, outras faces. Ainda que a condução dessa agenda no plano internacional seja de responsabilidade da Organização das Nações Unidas, é sabido reconhecer que, em seu interior, coexistem diferentes organismos, com agendas e processos decisórios específicos que dificultam a adoção e monitoramento de ações convergentes ou compartilhadas: é o caso do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), responsável pela agenda ambiental; do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a quem compete a agenda social; ou de organizações internacionais especializadas em temas como saúde, trabalho, agricultura e alimentação, entre outras.

Este artigo pretende analisar o arranjo institucional adotado para conduzir a agenda do desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro. Para isso, são considerados os atores envolvidos, sua atuação dentro da agenda e os resultados obtidos. Isso será feito por meio da aplicação do modelo de análise de arranjos institucionais elaborado por Lotta e Favareto (2016), que busca compreender arranjos institucionais a partir de quatro dimensões: integração horizontal, integração vertical, participação social e territorialidade. O modelo será, no entanto, adaptado ao contexto internacional, uma vez que, em sua elaboração original, a integração vertical se ocupa da forma pela qual as relações federativas brasileiras se dão dentro dos arranjos. Como a agenda de desenvolvimento sustentável não se restringe ao Brasil, contando com atores

internacionais desde a definição da agenda até o monitoramento das políticas, será considerada uma perspectiva mais ampla, envolvendo outras escalas de coordenação.

A hipótese que se pretende demonstrar é que o arranjo institucional estabelecido prevê alguns mecanismos de coordenação, mas eles são claramente insuficientes para dar conta da complexidade contida na agenda de elaboração e implementação dos ODS. Isso não invalida por completo o arranjo estabelecido, pois ele pode ser considerado como algo embrionário e ainda na base de decolagem de uma curva de aprendizagem. Mas mostra onde estão os domínios nos quais é preciso buscar formas de fortalecer as várias dimensões necessárias para a coordenação, com o cuidado de, ao fazê-lo, não incorrer em outro erro: o do excessivo engessamento de estruturas de governança, o que acabaria por comprometer a necessária flexibilidade e adaptabilidade exigidas pelo tema.

Para demonstrar essa hipótese, será explicitado, na primeira seção, o motivo pelo qual questões da agenda internacional (e, obviamente, o tema do desenvolvimento sustentável) podem ser caracterizadas como problemas complexos (*wicked problems*). Na segunda seção, será apresentado um breve histórico do tratamento do tema desenvolvimento sustentável na agenda internacional, com uma rápida análise das conferências e dos conceitos relacionados ao tema. Na terceira seção, será analisado o arranjo institucional dos ODS, a partir da perspectiva brasileira, ou seja, considerando os atores nacionais participantes do arranjo. Nas considerações finais, é feito um balanço da hipótese, levando em consideração as informações apresentadas e a análise do arranjo.

2. WICKED PROBLEMS E A AGENDA INTERNACIONAL

De acordo com Rittel e Webber (1973), problemas complexos são problemas de políticas públicas que costumam apresentar certas características, podendo variar de acordo com o grau de complexidade do problema. Esses problemas não costumam ter uma solução única, porque não podem ser solucionados – costumam ter uma resposta, que é constantemente revista e reformulada. Isso implica na ausência de regras de parada – soluções são continuamente buscadas, porque não existem critérios para mostrar que a solução foi encontrada ou porque o problema evolui, com a alteração de seus próprios termos, de modo que as pessoas envolvidas na política em questão geralmente deixam de buscar soluções perfeitas, contentando-se com soluções boas o suficiente para cada contexto. Esses problemas também não podem ser definidos de forma categórica, pois a definição passa, necessariamente, pela busca de soluções, as quais não podem ser exaustivamente listadas, nem podem ser consideradas como certas ou erradas, apenas boas ou ruins nas condições daquele momento. Além disso, o problema é essencialmente único e pode ser considerado como sintoma de outro problema ou ter outros problemas como sintoma (Crowley; Head, 2017; Osório, 2020; Peters; Tarpey, 2019; Rittel; Webber, 1973; Roberts, 2000). Esses problemas costumam envolver uma grande população afetada, alto grau de intensidade

de suas consequências sobre a vida das pessoas e alto nível de visibilidade pública e politização (Varone *et al.*, 2013), o que torna sua resolução ainda mais difícil.

Diante dessa definição, pode-se concluir que os grandes temas da agenda internacional costumam ser problemas complexos por natureza. Isso fica mais claro quando se percebe que, para lidar com esses temas, é necessário um grau de coordenação muito alto entre diferentes níveis de governo (incluindo atores não necessariamente governamentais, mas intergovernamentais) e entre Estados e a sociedade civil (nacional e internacional), sendo necessárias análises multinível e multiatores (De Oliveira *et al.*, 2021).

O conceito de *wicked problems* foi criado na década de 1970 para lidar com temas emergentes no momento, como aqueles ligados a questões sociais e ambientais (Peters; Tarpey, 2019). Esse é o caso da agenda do desenvolvimento sustentável estabelecida no contexto da ONU, que teve início em decorrência de uma preocupação puramente ambiental e foi sendo ampliada, para incluir temas econômicos e sociais. Essa agenda também envolve atores e processos de interação e aprendizado em diversos níveis – internacional, nacional e local. A temática começou a ser desenvolvida de forma mais estruturada na organização ainda na década de 1970, tendo como marco a Conferência de Estocolmo, mas o tema, dada sua natureza, nunca foi plenamente resolvido, apesar dos diversos esforços empreendidos.

Ao longo dos anos, foram buscadas diversas alternativas possíveis para lidar com o tema, mas a lista de soluções nunca se esgota. E, mesmo a definição conceitual, inicialmente consagrada na década seguinte, vem sendo aperfeiçoada. A proposta que está sendo atualmente implementada envolve os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, um conjunto de 17 grandes objetivos, desdobrados em 169 metas, conformando uma agenda de conteúdo claramente intersetorial (United Nations, 2012). Para sua consecução, é necessário o engajamento de atores das mais diversas áreas em seu detalhamento, na escolha de alternativas, na implementação de políticas para as metas estabelecidas e no monitoramento dos resultados. De acordo com a definição de *wicked problems*, pode-se concluir que cada um dos ODS são problemas complexos, já que eles “sofrem de incerteza, complexidade, dinâmica errática e ambiguidade – todos sintomas de *wicked problems*”¹ (Eden; Wagstaff, 2021, p. 31, tradução nossa) e são “desafios sistêmicos que são ambíguos e ‘desconhecíveis’ e resistem à definição”² (Van Tulder, 2018, p. 34, tradução nossa).

Uma forma de lidar com os problemas complexos (no âmbito doméstico ou internacional) implica a formatação de arranjos institucionais. Esses arranjos são “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Pires; Gomide, 2016, p. 122). Assim sendo, arranjos institucionais devem, necessariamente, estar relacionados a uma política pública específica. Contudo, ao olhar para os ODS, pode-se questionar se eles podem ser definidos

¹No original: “they suffer from uncertainty, complexity, erratic dynamics, and ambiguity – all symptoms of WPs”.

²No original: “global, systemic challenges that are ambiguous and ‘unknowable’ and even resist definition”.

como uma política pública. Se partimos da ideia de que “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (Souza, 2006, p. 24) e que “exprime um curso de ação visando determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões” (Pires; Gomide, 2016, p. 122), fica mais fácil de compreender porque os ODS podem ser considerados uma política pública, podendo ser entendidos como um plano de ação para guiar a elaboração e implementação de iniciativas que visem a certos resultados.

No contexto de problemas internacionais, as políticas públicas contam com certo grau de descentralização, uma vez que as responsabilidades são delegadas a atores variados, diante da falta de um ator executivo em escala global, papel que não é exercido pelas Nações Unidas. Sua implementação, por exemplo, quase nunca ficará a cargo de um só ator, devendo contar com o comprometimento e o engajamento de vários Estados para que os objetivos globais sejam alcançados. O mesmo vale para seus entes subnacionais, a depender do sistema de Estado. Essa descentralização pode promover desequilíbrios nos resultados (Lotta; Vaz, 2015). Porém, nesse cenário, arranjos institucionais complexos se mostram bastante adequados, pois abrem espaço para que diversos atores colaborem para a produção de políticas públicas, além de possibilitar eventuais adaptações das políticas aos locais onde elas serão implementadas, aprimorando-as (Pires; Gomide, 2016).

3. UMA METODOLOGIA PARA A ANÁLISE DOS ODS COM AS LENTES DA LITERATURA SOBRE ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Este artigo baseia-se em uma análise documental, tomando como material principal os documentos formulados em encontros internacionais sobre a temática e, no âmbito doméstico, os documentos e ações que buscaram implementar a agenda internacional dos ODS no Brasil. A análise se apoia em um quadro já formulado e testado por Lotta e Favareto (2016) no estudo de outras políticas públicas.

A literatura sobre os chamados novos arranjos institucionais tem buscado ir além de uma visão setorial e hierarquizada de solução dos problemas – o foco deve estar em uma abordagem intersetorial e multinível, que possibilite integrar soluções para os problemas analisados, a partir de um modelo transversal, sistêmico e participativo (Bauer; Lotta; Galvão, 2013). Outro ponto que merece atenção é a necessidade de integrar as populações e as forças sociais nos arranjos, não apenas por eventuais obrigações legais, mas para aumentar a legitimidade e a viabilidade, além de permitir a atualização das políticas com base em lições aprendidas (Favareto; Lotta, 2017; Lotta; Vaz, 2015).

Lotta e Favareto (2016) desenvolveram um modelo para analisar esses novos arranjos no contexto brasileiro que pode ser perfeitamente aplicado a problemas complexos internacionais, mediante a adaptação em umas das dimensões de análise. Os autores apontam quatro dimensões

críticas de coordenação: (i) integração horizontal (entre setores ou áreas de governo), (ii) integração vertical (entre níveis e escalas de governo), (iii) integração entre Estado, sociedade e mercado (ou participação social) e (iv) incorporação da dimensão territorial como forma de compreender as variações do arranjo a contextos espaciais específicos (Favareto; Lotta, 2017). No quadro proposto pelos autores, essas dimensões devem ser consideradas ao longo de todo o ciclo de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação).

A dimensão da integração horizontal refere-se à intersetorialidade, à articulação entre setores variados no arranjo. A intersetorialidade demanda articulação e junção de ações e “é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas” (Lotta; Favareto, 2016, p. 54). A dimensão da integração entre Estado, sociedade e mercado refere-se à participação de atores não estatais – sociedade civil, usuários e beneficiários de políticas públicas e atores do mercado – e à forma como eles participam das fases do ciclo de políticas (Favareto; Lotta, 2017). A dimensão territorial analisa em que medida as políticas levam em consideração os elementos da dinâmica territorial, isto é, as características distintas que o problema em questão pode assumir em distintas localidades cobertas pelo arranjo, e como esta variabilidade é contemplada no arranjo. Alguns indicadores para a compreensão dessa dimensão são “a efetiva participação do poder público e da sociedade civil local (...) e a existência de incentivos à participação de forças sociais representativas da heterogeneidade estrutural dos territórios” (Lotta; Favareto, 2016, p. 55).

A dimensão da integração vertical, na concepção original do modelo, relaciona-se à forma como as relações federativas acontecem dentro do arranjo. Como o modelo foi pensado para a realidade brasileira, a análise da integração vertical tem como ponto de partida a Constituição Federal de 1988 e a repartição de competências estabelecida por ela. A questão, no que se refere à verticalidade, “é analisar como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas” (Lotta; Favareto, 2016, p. 54). A inexistência de relações federativas no âmbito internacional não invalida a aplicação do modelo, apenas demanda adaptação. Para a análise de arranjos institucionais internacionais, como é o caso dos ODS, pode-se considerar, na dimensão da integração vertical, como se dá a relação entre os níveis de governo envolvidos na política pública analisada – nível internacional (envolvendo organizações internacionais intergovernamentais ou não governamentais), nível nacional (envolvendo países soberanos), nível subnacional ou local (envolvendo estados e municípios ou outro tipo de divisão administrativa interna adotada pelos países analisados).

4. OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: breve histórico

Os ODS são a tentativa mais ambiciosa, até o momento, de unir definitivamente duas agendas de grande relevância internacional, a do desenvolvimento e a do meio ambiente, que vinham sendo tratadas no âmbito de diferentes agências da ONU, cada qual com seus espaços de governança e suas comunidades epistêmicas envolvidas.

A agenda do desenvolvimento era tratada no contexto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado em 1965, a partir da fusão do Fundo Especial das Nações Unidas e do Programa Estendido de Cooperação Técnica (Machado; Pamplona, 2008). A atuação do PNUD passou a ser mais efetiva a partir da década de 1990, quando o foco do programa passou a ser o desenvolvimento humano (Klingebiel, 1999), com base nas ideias desenvolvidas por Amartya Sen (Fukuda-Parr, 2003; Jolly, 2005; Sen, 1998).

A afirmação da temática ambiental internacionalmente, por sua vez, deu-se após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972. Uma prova da importância que passou a ser conferida ao tema foi o fato de ter sido criada uma agência especializada da ONU dedicada ao meio ambiente – o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1973 (Ribeiro, 2014). Em Estocolmo, os debates foram pautados por duas visões opostas. O conceito de desenvolvimento sustentável propriamente dito viria a ser cunhado em 1987, no contexto dos trabalhos da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no âmbito da ONU, que resultaram na publicação do Relatório Nosso Futuro Comum. O desenvolvimento sustentável passou a ser entendido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991). Essa definição seria muito criticada nas décadas seguintes por ser excessivamente abrangente, sobretudo depois da inclusão de diversos temas sociais nos anos 2000, chegando a ter mais de 100 princípios relacionados listados pelo Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (Zaccai, 2012).

Foram necessários mais alguns anos até que os debates internacionais tomassem a forma de compromissos efetivos assumidos por governos do mundo todo, como é o caso das Convenções Internacionais do Clima e da Biodiversidade (Pallemmaerts, 1996). Isso aconteceu em 1992, no marco da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, 20 anos após Estocolmo. Merece destaque o fato de o termo “desenvolvimento” ter sido incluído no nome da conferência, demonstrando a indissociabilidade entre as questões do meio ambiente e do desenvolvimento e trilhando o caminho para a conciliação entre os grupos que tinham se confrontado em 1972 (Kibel, 2002; Lindgren-Alves, 2018). Além disso, a chamada Rio-92 foi o maior evento organizado pela ONU até então, com a participação de 172 países e a presença de 108 Chefes de Estado ou de Governo (Lago, 2013). Esses números mostram que a temática havia conquistado mais espaço na agenda internacional. Outro ponto de destaque foi a participação de aproximadamente

7.000 Organizações Não Governamentais (ONGs) no Fórum Global, que ocorreu em paralelo à conferência, sendo que mais de 1.400 delas foram oficialmente acreditadas junto à CNUMAD (Breitmeier; Rittberger, 2000).

Foi na Conferência de 1992 que o *slogan* “pense globalmente e aja localmente” foi consolidado (Lindgren-Alves, 2018), com repercussões sobre a dimensão territorial desta agenda. Em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável já estava mais consolidado na arena internacional, mas ainda não abrangia a dimensão social. (Zaccai, 2012). O próximo passo na direção do estabelecimento de uma política global para o desenvolvimento sustentável no contexto da ONU ocorreu em 2000, com a realização da Cúpula do Milênio, em Nova York. O principal resultado foi a Declaração do Milênio, adotada pela Assembleia Geral da ONU, que serviu de base para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nessa época, a noção de desenvolvimento estava bastante conectada à erradicação da pobreza, e o processo que desembocou na construção dos ODM envolveu outras organizações, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Contudo, as ideias que estavam sendo desenvolvidas pelas diversas organizações internacionais foram reunidas e a agenda acabou sendo consolidada no âmbito da ONU (Carvalho; Barcellos, 2015). Foram definidos oito objetivos, com 21 metas e 60 indicadores. De acordo com a agenda, os objetivos deveriam ser alcançados até o ano de 2015, mas muitas das metas possuíam o ano de 1990 como ano-base para os dados (Roma, 2019). Essa escolha de ano-base pode ter dificultado um pouco o cumprimento das metas por países menos desenvolvidos, pois muitos deles passaram a contar com agências específicas para coletar e medir os dados somente após a adoção dos ODM (Carvalho; Barcellos, 2015). Os resultados obtidos foram ambíguos, mas contribuíram decisivamente para a compreensão de que o desenvolvimento só poderá ser alcançado se contar com esforços globais, regionais, nacionais e locais coordenados (United Nations, 2015b).

Outro importante passo dado na direção do fortalecimento do desenvolvimento sustentável ocorreu em 2012, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, quando foram finalmente consolidadas, de forma integrada e indissociável, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Isso ficou claro no próprio lema da Conferência: “crescer, incluir e proteger”, em discurso proferido pela então Presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, como anfitriã da Conferência (Lago, 2013). A mesma ideia encontra-se presente no documento final da Conferência *O Futuro que Queremos*, em que são mencionadas a erradicação da pobreza, a promoção de padrões sustentáveis de consumo e produção e a proteção e gestão dos recursos naturais, que devem ser a base para o desenvolvimento (United Nations, 2012). *O Futuro que Queremos* constituiu-se em um “ponto de partida conceitual e político para o estabelecimento de uma agenda global de desenvolvimento sustentável para o século XXI” (Lago, 2013).

Essa conferência trouxe uma inovação para a forma como os debates sobre o tema estavam sendo conduzidos internacionalmente, ao ampliar a participação da sociedade civil global, por meio dos “Diálogos para o desenvolvimento sustentável” – painéis temáticos dos quais eram recolhidas recomendações a serem apresentadas aos chefes de Estado e de governo no segmento de alto nível da conferência (Lago, 2013). Isso representou uma articulação inédita entre os governos internacionais e a sociedade civil, abrindo espaço para compatibilização e conciliação de interesses.

Além disso, no Rio de Janeiro, em 2012, foi lançado o processo negociador que deveria definir a estratégia global para o desenvolvimento sustentável, no que viria a ser a Agenda 2030, firmada em Paris, três anos depois. Foi aberto, nessa ocasião, um amplo e inclusivo sistema de consultas, que contou com contribuições da sociedade civil, da comunidade científica, de governos e do sistema das Nações Unidas. O Grupo de Trabalho Aberto para a elaboração dos ODS formulou uma proposta com 17 objetivos e 169 metas, que foi adotada pelos 193 países da organização à época, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015. O documento que compilou os ODS e suas metas ficou conhecido como *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, um plano de ação que visava promover a sustentabilidade e a resiliência até 2030 (PNUD, 2015). Um ponto de destaque sobre os ODS é que eles representam um movimento de “alargamento da agenda de desenvolvimento, uma ruptura com concepções minimalistas de políticas públicas e de regulação econômica” (Ruediger *et al.*, 2018, p. 11), além de trazer uma visão integrada sobre os objetivos, o que visa gerar uma interação positiva para o alcance dos ODS e incentiva que diversas agências da ONU trabalhem com todos os objetivos, sem enfoque temático, o que difere do que foi feito com os ODM, que eram tomados como objetivos isolados (Hirai, 2022; Medeiros, 2021).

Os 17 Objetivos são integrados e indivisíveis, preocupam-se com as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental), agregando a elas a dimensão institucional, e buscam estimular ações em cinco áreas: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias. Embora esses objetivos tenham sido adotados em nível global, eles devem ser aplicados em todos os níveis, global, nacional e local, “levando em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais, e respeitando as políticas e prioridades nacionais”³ (United Nations, 2015c, p. 3, tradução nossa). Uma parte importante da implementação dos ODS é sua localização, entendida como 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” (PNUD, 2016, p. 12).

³No original: “taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities”.

5. ARRANJO INSTITUCIONAL DOS ODS: o caso brasileiro

Antes de proceder à análise do arranjo em si, cabe explicitar que, em decorrência de mudanças ocorridas a partir de 2019, com o progressivo desmonte da governança do desenvolvimento sustentável no Brasil, incluindo a revogação de decretos sobre a temática (até mesmo do Decreto nº 8.892/2016, que havia criado a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, revogado pelo Decreto nº 10.179/2019), a extinção de diversos colegiados, a redução da participação da sociedade civil, o esvaziamento de equipes de órgãos ligados ao tema e, por fim, o veto ao monitoramento dos ODS no Plano Plurianual 2020-2023 (Seixas *et al.*, 2020), será considerado, no que se refere ao Brasil, o arranjo institucional dos ODS no período anterior ao governo que se elegeu em 2018. Mesmo agora, sob a nova gestão iniciada em 2023, apesar da retomada da agenda ambiental com mais força e com a retomada de muitos instrumentos de política pública nesta área, ainda não está totalmente clara a estrutura de governança que deverá prevalecer sobre este tema. Essa escolha de recorte temporal se justifica pelo fato de que a retomada dessa iniciativa, nessa nova gestão na Presidência da República, pode beneficiar-se de uma leitura crítica do arranjo anteriormente definido.

Agenda e formulação

Para organizar a análise do arranjo, será utilizado o ciclo de políticas públicas, a exemplo de Lotta e Vaz (2015), para que se possa avaliar quais atores estão (ou estiveram) envolvidos em cada momento de elaboração da agenda do desenvolvimento sustentável e como sua atuação contribuiu para o desenho do arranjo. A escolha por abordar o arranjo por meio das fases do ciclo, e não pelas dimensões do modelo de análise, se justifica por tornar mais fácil a visualização das dimensões em diferentes etapas e os atores envolvidos em cada uma delas.

No caso dos ODS, como já visto, foram vários os atores que participaram da construção da agenda no âmbito da ONU, tanto nas conferências sobre o tema, como nos debates dentro da organização. Os 17 objetivos e as 169 metas foram construídos em conjunto, por meio de conferências, debates e consultas públicas que envolveram a sociedade civil em todo o mundo (PNUD, 2015). A própria forma como se deu a construção da agenda contribuiu para a dimensão da intersectorialidade, contando com a participação de atores das mais diversas áreas e de vários países. Além disso, a intersectorialidade é um princípio a ser considerado ao longo de todo o processo, de acordo com orientações da própria Agenda 2030 (IPEA, 2018; PNUD, 2015).

Apesar disso, há uma crítica quanto ao fato de que as ações relacionadas a cada um dos 17 objetivos são muitas vezes justapostas e pouco integradas; isto é, há a presença de vários temas, áreas e setores, mas nem sempre se leva em conta as interdependências e relações recíprocas entre eles (Constanza *et al.*, 2015). Por exemplo: as ações relacionadas à geração de empregos e crescimento econômico podem, ao mesmo tempo, gerar dificuldades para as metas associadas às

mudanças climáticas, a depender do tipo de atividade econômica sobre a qual isso ocorre. Uma das consequências disso poderia ser uma espécie de jogo de soma zero ou mesmo negativa, quando os efeitos positivos em uma dimensão solapam as bases do sucesso de outra das dimensões presentes nos ODS. O caso brasileiro, com a economia fortemente dependente da produção de *commodities* agropecuárias, atividade que responde por três quartos das emissões de gases de efeito estufa no país, é exemplar desse tipo de dilemas (Gramkow, 2019; Favareto, 2022).

A dimensão da integração vertical é um pouco mais difícil de ser percebida, pela natureza das relações internacionais, mas ela pode se fazer presente, desde que seja levada em conta a adaptação indicada (relações em múltiplos níveis, combinadas com relações federativas). As relações entre os diversos níveis se deram em locais específicos, como as conferências, os fóruns paralelos e as reuniões na ONU, em que se observa a interação entre atores dos mais diversos níveis. Além disso, em uma agenda tipicamente internacional, como a dos ODS, a integração vertical é condição necessária para que qualquer arranjo se estabeleça, visto que as organizações internacionais, via de regra, não possuem poder de imposição sobre os Estados, gerando recomendações que só serão adotadas se os Estados assim o quiserem (Portela, 2015; Seitenfus, 2012). Porém, é importante notar que, nesse processo de formulação, não se previu a forma de exercitar essa complementaridade na governança das agendas multinível; o que se espera é que o monitoramento das metas leve a um alinhamento entre diferentes instâncias e escalas dos problemas, mas não há, propriamente, um arranjo institucional para que isso ocorra. O caso brasileiro está entre as exceções, ao menos parcialmente, pois, como se verá a seguir, havia sido pensada uma estrutura com representações de governos de diferentes níveis do pacto federativo.

A dimensão territorial é tão importante para os ODS que é afirmado que os objetivos são universais, mas as metas e os indicadores específicos devem ser definidos no âmbito nacional ou local, “de forma a atender as singularidades dos territórios” (Gallo; Setti, 2014, p. 4393). Os ODS estabelecidos pela ONU são diretrizes, mas cabe aos países definirem as estratégias e as políticas em si que serão adotadas para atingir os objetivos, de acordo com as prioridades nacionais e com sua realidade (IPEA, 2018). Também sobre esse tema não se desenhou uma estrutura de governança internacional que garanta essa adaptabilidade local, restando esse fator dependente do engajamento espontâneo dos atores locais e de uma convergência natural entre metas locais, nacionais e internacionais. No caso brasileiro, sim, isso foi planejado em alguma medida, considerando o papel do governo federal como indutor de políticas públicas, mas, ainda assim, o resultado ficou aquém do que poderia ser, como se verá a seguir.

Implementação

No que se refere à implementação, ela ocorre no interior de cada um dos países que subscreveram os ODS em 2015, em decorrência, principalmente, da soberania dos Estados, pois somente eles possuem a legitimidade para a atuação na área de políticas públicas dentro de suas fronteiras. Em consonância com isso, foi elaborado, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um roteiro para a localização dos ODS, de modo a permitir a implementação e o acompanhamento dos objetivos a nível subnacional (PNUD, 2016). Cabe destacar que a soberania não impede que um organismo internacional ou mesmo outro país prestem cooperação técnica para projetos de desenvolvimento, mas que isso só pode ocorrer com o consentimento do Estado que receberá a cooperação.

No entanto, apesar de a implementação não caber diretamente à ONU, a Cúpula de 2015 incluiu um tópico sobre meios de implementação no documento que encerrou a reunião. No âmbito internacional, a implementação dos ODS demanda uma parceria global, que deve engajar governos, setor privado, sociedade civil, a própria ONU e outros atores. Essa parceria global é tão importante que ganhou espaço entre as cinco áreas prioritárias da Agenda 2030 (PNUD, 2015). Porém, seja pelas dificuldades associadas à coordenação desses esforços no plano internacional, seja pelo contexto que se seguiu à pactuação em torno dos ODS, com a pandemia da Covid-19, por exemplo, o fato é que esse tema acabou secundarizado no debate internacional até o momento e há muitas críticas envolvendo o descolamento entre as negociações internacionais e os ODS, no caso dos acordos comerciais, por exemplo.

No Brasil, foi criada, em 2016, por meio do Decreto nº 8.892/2016, a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS), para coordenar domesticamente e acompanhar a implementação da Agenda 2030 no Brasil. Essa comissão era composta por representantes de diversos ministérios (Casa Civil, Relações Exteriores, Desenvolvimento Social e Agrário, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e Meio Ambiente – um representante de cada), um representante dos níveis de governo estadual e distrital, um representante do nível do governo municipal e oito representantes da sociedade civil, demonstrando a preocupação com intersetorialidade, multiescalaridade e participação social. Por outro lado, é flagrante a ausência de estruturas governamentais relacionadas a alguns dos grandes vetores de emissões, como o Ministério da Agricultura, Indústria, Energia e Infraestrutura. Além disso, a CNODS contava com assessoramento permanente do IPEA e do IBGE. Um dos grupos de trabalho criados nesse contexto, voltado para a localização dos ODS, destacou a necessidade de intersetorialidade na implementação das políticas pelos municípios, promovendo capacitações para esse fim (CTPMI, 2019).

Considerando o sistema federativo brasileiro, houve a preocupação de adaptar as metas para o contexto nacional, para que todos os entes da federação fossem incluídos na agenda e nas prioridades nacionais em relação aos ODS (IPEA, 2018). De acordo com o decreto que criou a CNODS, caberia à comissão promover a articulação com órgãos e entidades públicas dos

entes federados para a implementação dos ODS nos níveis estadual, distrital e municipal (Brasil, 2016). No entanto, essa preocupação não se traduziu em ações práticas, pois o governo federal não estabeleceu uma estratégia nacional para os ODS, nem definiu metas prioritárias, ficando a implementação da agenda quase que totalmente a cargo dos governos subnacionais de forma espontânea, sem qualquer incentivo ou ação coordenada para isso (CTPMI, 2019).

No que se refere à participação social, diversas iniciativas foram criadas pela sociedade civil para se engajar na agenda dos ODS, embora a participação efetiva da população na implementação tenha variado, em função, principalmente, do contexto de cada estado ou município. Foi recomendado, contudo, o estabelecimento de observatórios municipais e estaduais, “que fomentem a discussão, o planejamento e o compartilhamento de informações, conhecimentos e ações de políticas públicas integradas” (CTPMI, 2019, p. 37). Também nesse caso inexistiram instrumentos de incentivo ou a tentativa de estabelecer ações coordenadas.

Com relação à dimensão territorial, já foi mencionada a questão da adaptação localizada das metas dos ODS. No que se refere aos municípios, cabe destacar o Programa Cidades Sustentáveis, que apoiava os municípios na implementação de políticas com vistas a alcançar os objetivos, fornecendo instrumentos e ferramentas aos aderentes ao programa (CITINOVA, 2019). Apesar de existir essa preocupação com a localização dos ODS, esse tema teve pouco engajamento e o Grupo de Trabalho criado para esse fim no âmbito da CNODS acabou sendo composto apenas por membros da sociedade civil (CTPMI, 2019).

Sobre a questão do financiamento das políticas, cabe, principalmente, aos Estados nacionais mobilizar os recursos financeiros necessários, mas a Agenda 2030 inclui meios de financiamento internacional, por meio, por exemplo, do compromisso de vários países desenvolvidos de alcançar a meta de 0,7% da renda nacional bruta para Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), além de ações adicionais previstas na Agenda de Ação de Adis Abeba, para promover investimentos públicos e privados, nos âmbitos nacional e internacional (PNUD, 2015; United Nations, 2015a).

Monitoramento e avaliação

O monitoramento da agenda dos ODS é feito, no âmbito internacional, pelo Alto Fórum Político dos ODS, que se encontra anualmente para analisar os relatórios apresentados voluntariamente pelos países. São, também, elaborados relatórios pela própria ONU, que contam com a participação de diversas agências especializadas da organização, de outras organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento, especialistas da sociedade civil e da academia, entre outros (United Nations, 2019). Além disso, para possibilitar comparação dos avanços internacionalmente, foram desenvolvidos indicadores específicos pelo Grupo Interagencial de Peritos sobre os Indicadores dos ODS (IPEA, 2018).

No Brasil, o monitoramento vinha sendo feito por diversos órgãos e entidades. Um destaque é para os relatórios de atividades elaborados pela CNODS e por sua Câmara Temática Parcerias e Meios de Implementação (CTPMI). Essa Câmara tinha uma composição diversa, com participação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, do IPEA, do BNDES, da Rede ODS Brasil e do GT Agenda 2030, com os dois últimos representando a sociedade civil (CNODS, 2018; CTPMI, 2019).

Essas atividades de monitoramento operam, contudo, sob a lógica de painéis, segundo a qual indicadores para cada uma das dimensões são monitorados individualmente. Não há leitura transversal que considere as interdependências ou a trajetória do estilo de desenvolvimento, como sugerem as metodologias mais avançadas sobre o tema (Hirai; Comin, 2022).

O quadro a seguir sumariza essa leitura sobre como o arranjo institucional para implementação dos ODS traduz os quatro domínios de coordenação aqui considerados fundamentais.

Quadro 1 - Informações sobre os municípios do g100 que participaram da pesquisa n=31

	Integração horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical (multiescalaridade)	Dimensão da participação (coordenação Estado/ sociedade/mercado)	Dimensão Territorial (adaptação local de metas e estratégias)
Agenda e formulação	<p>Há intersectorialidade na formulação da política?</p> <p>- Debates que levaram à formulação dos ODS se desenvolveram de forma inerentemente intersectorial.</p> <p>Isso fica demonstrado no próprio caráter multidimensional da agenda, o que inclui aspectos econômicos, sociais, ambientais e institucionais.</p> <p>Contudo, as ações foram formuladas de maneira justaposta, sem estratégia e instrumentos de integração intersectorial.</p>	<p>Como se faz a coordenação entre escalas e níveis de governo e de ocorrência dos problemas?</p> <p>- Metas e objetivos foram construídos em conjunto no âmbito internacional, por meio de conferências e grupos de trabalho intersectoriais.</p> <p>- Países também regulamentam internamente como se dará a implementação dentro de suas fronteiras. No caso brasileiro, o principal ator era a CNODS.</p> <p>- Não houve ação coordenada entre entes federativos no caso brasileiro.</p>	<p>Há participação de atores na formulação da política</p> <p>- Diversos atores participaram da formulação dos ODS, como chefes de Estado e de governo, equipes especializadas dos países membros da ONU, pessoal de agências especializadas da ONU e representantes da sociedade civil em nível global.</p> <p>- No caso brasileiro há participação de representantes da sociedade civil nos espaços de gestão, mas a elaboração das metas e compromissos cabe fundamentalmente ao governo federal. Não há mecanismos coordenados de estabelecimento de metas ou estratégias para setores da economia ou para segmentos da sociedade civil.</p>	<p>Como a política lida com a dimensão territorial?</p> <p>- Ainda que o processo de evolução dos debates sobre a questão do desenvolvimento sustentável não tenha incluído a dimensão territorial de forma destacada, os ODS colocam isso como uma prioridade, pois os objetivos só serão efetivos se forem localizados, ou seja, se levarem em consideração as dimensões do território em que as ações estão sendo implementadas.</p> <p>- No caso brasileiro, não há espacialização das metas para contextos territoriais específicos, restando essa definição a cargo de governos locais.</p>

	Integração horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical (multiescalaridade)	Dimensão da participação (coordenação Estado/sociedade/mercado)	Dimensão Territorial (adaptação local de metas e estratégias)
Implementação	<p>Há intersectorialidade na implementação da política?</p> <p>- No Brasil, há participação interministerial na Comissão Nacional para os ODS. Mas áreas importantes do governo não fazem parte dessa estrutura.</p> <p>- Intersectorialidade também é apontada como diretriz para implementação pelos municípios.</p>	<p>Como é implementada a política em sua articulação interescalar? E qual instrumento de implementação coordenando diferentes níveis de governo?</p> <p>- No plano internacional, a implementação coordenada se resume ao monitoramento de metas.</p> <p>- No plano nacional, há apenas indicações aos demais entes federativos, sem incentivos ou mecanismos de acompanhamento de metas coordenado.</p>	<p>Que atores participam da implementação da política?</p> <p>- No plano internacional, a ação envolve, sobretudo, governos. Organizações sociais estabelecem mecanismos paralelos, mas não integrados organicamente à governança global da Agenda 2030 e dos ODS.</p> <p>- Principalmente, entes federativos. Contudo, existe a participação de organizações da sociedade civil, ainda que pouco destacada em algumas estruturas de governança para acompanhamento.</p>	<p>Há espaços de participação e governança da implementação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados)?</p> <p>- Como o Governo Federal não estabeleceu uma estratégia específica, isso ficou a cargo dos entes subnacionais, a quem foi indicada a criação de observatórios estaduais e municipais, mas sem nenhuma imposição nesse sentido, nem incentivos ou formas coordenadas de ação.</p>
Monitoramento e avaliação	<p>Há intersectorialidade no monitoramento e avaliação da política?</p> <p>- No âmbito internacional, as metas são acompanhadas pelo Alto Fórum Político dos ODS, no qual são apresentados e comparados os relatórios elaborados pelos países.</p> <p>- No Brasil, o monitoramento das políticas fica a cargo, principalmente, da CNODS e de suas Câmaras Temáticas, de composição intersectorial.</p>	<p>Como ocorre a articulação vertical no monitoramento e avaliação?</p> <p>- No plano internacional, o monitoramento se restringe ao acompanhamento das metas em escala global e por países.</p> <p>- No caso brasileiro, o Governo Federal presta contas das metas nos fóruns globais. Fica a cargo de cada ente federativo o monitoramento de suas metas, o que raramente acontece. Não há acompanhamento coordenado entre níveis federativos.</p>	<p>Que atores participam do monitoramento e a avaliação da política?</p> <p>- No âmbito internacional, países e agências da ONU fazem o acompanhamento e avaliação das metas.</p> <p>- No Brasil, algumas organizações da sociedade civil, com destaque para a Rede ODS Brasil e o GT Agenda 2030 fazem o acompanhamento das metas.</p> <p>- Organizações empresariais espontaneamente prestam contas de suas ações associadas às metas dos ODS individualmente, mas não de forma coordenada.</p>	<p>Há formas de monitoramento e avaliação territorializadas?</p> <p>- Não existe nenhuma determinação nesse sentido. Onde ocorre, isso se faz por iniciativa dos entes subnacionais, mas é algo pouco documentado nos relatórios oficiais e sem incentivos ou formas de coordenação estabelecidas.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Lotta, Galvão e Favareto (2016).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do arranjo institucional dos ODS empreendida permite evidenciar seu potencial para uma mudança efetiva da situação atual no que se refere ao desenvolvimento sustentável, mas também deixa claro que há desafios que precisariam ser superados para que se contornem os obstáculos associados à complexidade do tema (Rittel; Webber, 1973; Scoones *et al.*, 2020).

Uma das dificuldades com que o arranjo precisa lidar se refere à interação entre política internacional e política doméstica, já que a efetividade das políticas adotadas depende, em grande medida, da implementação pelos Estados, mas o plano nacional é atravessado por condicionantes externos associados a questões tecnológicas, geopolíticas, de comércio internacional, entre outras. Nesse ponto, o arranjo mostra-se frágil, pois tem ocorrido um enfraquecimento dos espaços de governança global e, mesmo no plano doméstico, a integração vertical inexistente, sendo apenas indicado aos demais entes federativos, para além do Governo Federal, o engajamento no cumprimento dos ODS.

Quanto à integração horizontal, no caso brasileiro, especificamente, podemos perceber que, apesar de haver essa preocupação ao longo do ciclo de políticas públicas, é outro domínio que deixa a desejar, pois há mais justaposição do que propriamente uma coordenação entre áreas de governo. Também é flagrante a ausência de áreas de governo associadas a vetores de emissões cruciais para os compromissos brasileiros com a agenda climática. Espera-se que a complementaridade aconteça quase que naturalmente ou espontaneamente, minimizando os dilemas (*trade-offs*) e conflitos que marcam as relações entre cada um dos ODS e os interesses a eles associados.

Outro ponto que tem bastante impacto sobre essa aparente falha do arranjo é o nível de comprometimento do grupo político que se encontra no poder em determinado momento. Embora a política externa, na qual se inserem os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil no contexto da Agenda 2030, seja uma política de Estado e não de governo, o desmonte empreendido entre 2019 e 2022 dificultou a manutenção dos compromissos do país com essa agenda e seus princípios. Além disso, como, mais do que cumprimento de metas, trata-se de engendrar estratégias de desenvolvimento coerentes com esses mesmos princípios, fica claro que a orientação geral da agenda do Estado em determinados períodos afeta a capacidade de se alcançar os propósitos esperados para o horizonte temporal estabelecido. E, nisso, o tema das formas de coordenação entre Estado, sociedade e atores de mercado é fundamental, pois uma agenda de desenvolvimento precisa ser partilhada pelas principais forças sociais do país para que seja sustentada em médio prazo, em uma perspectiva intertemporal e mais alongada do que um mandato presidencial, algo que inexistiu nos anos recentes.

Por fim, quanto à dimensão territorial, ela é praticamente inexistente, apesar da centralidade deste tema, pois uma agenda de sustentabilidade precisa, necessariamente, envolver adaptação local de estratégias e investimentos às condições ecossistêmicas e socioculturais de realidades

especiais específicas. Quando há algo com esse intuito, são ações localizadas, por iniciativa espontânea de governos e atores dessas regiões ou municípios, mas não se vê incentivos fortes ou formas de coordenação sólidas voltas a essa finalidade.

Essas dificuldades aqui identificadas também estão presentes em outros arranjos internacionais ou domésticos, como as apontadas por Lotta e Vaz (2015): dificuldade de compreensão das realidades locais, dificuldade de implementação de mecanismos efetivos de participação social e pressão por resultados de curto prazo. As falhas e dificuldades apontadas não invalidam, todavia, o arranjo dos ODS como um todo, mas servem de ferramenta de avaliação para eventuais melhoras e aprimoramento. O fato de o arranjo contar, em grande parte, com atores externos pode representar, ao mesmo tempo, um obstáculo de difícil superação e uma grande oportunidade. O obstáculo pode se configurar pela inexistência de regras claras que digam como deve ocorrer a internalização das políticas elaboradas por organizações internacionais e por Estados nacionais, deixando muitos aspectos a cargo do engajamento dos envolvidos. A oportunidade, porém, parece superar o obstáculo, pois ela permite maior circulação de políticas que tenham sido exitosas em outros lugares, propiciando aprendizados e adoção de práticas já consolidadas e positivamente avaliadas. O cuidado que se deve ter é para que essas políticas não passem por um simples processo de transferência, mas para que elas sejam, efetivamente, territorializadas, adaptadas à realidade local. Só assim melhores resultados serão obtidos.

Uma agenda de pesquisa futura que se desdobra dos achados apresentados nesse estudo, envolve: a) sob o ângulo teórico, o acompanhamento dos progressos recentes da literatura dedicada à governança multiatores e multinível, e também da literatura dedicada à análise de sistemas complexos, capaz de instrumentalizar o entendimento de fenômenos com características similares à agenda do desenvolvimento sustentável e dos arranjos institucionais voltados para promovê-la; b) sob o ângulo empírico, os esforços podem se voltar ao mapeamento de aprendizados e identificação de repertórios de arranjos de governança experimentados com algum grau de êxito no panorama internacional e nacional, e ao monitoramento dos resultados obtidos com os esforços do governo brasileiro nesse sentido. Ambos os vetores dessa agenda podem contribuir para melhorar o conhecimento disponível aos tomadores de decisão.

REFERÊNCIAS

BARROS-PLATIAU, A. F. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. *Relações Internacionais: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2.

BAUER, M.; LOTTA, G. S.; GALVÃO, M. C. C. P. Arreglos institucionales en la implementación de políticas para combatir la pobreza en Brasil. *Reforma y Democracia*, v. 57, p. 189–210, 2013.

BREITMEIER, H.; RITTBERGER, V. Environmental NGOs in an emerging global civil society. *The global environment in the twenty-first century: prospects for international cooperation*, p. 130–163, 2000.

CARVALHO, P. G. M. de; BARCELLOS, F. C. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) - uma avaliação crítica. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

CMMAD, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CNODS. *Relatório de atividades 2017-2018*. Brasília, 2018.

CONSTANZA, R.; MCGLADE, J.; LOVINS, H.; KUBISZEWSKI, I. An overarching goal for the UN Sustainable Development Goals. *Situations*, v.5. n. 4. 2015.

CROWLEY, K.; HEAD, B. W. The enduring challenge of “wicked problems”: revisiting Rittel and Webber. *Policy Sciences*, v. 50, p. 539-547, 2017. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9302-4>

CTPMI. *Relatório de Atividades 2018/2019*. Brasília, 2019.

DE OLIVEIRA, J. A. P.; BARABASHEV, A. G.; TAPSCOTT, C.; THOMPSON, L. I.; QIAN, H. The role of intergovernmental relations in response to a wicked problem: An analysis of the covid-19 crisis in the brics countries. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, p. 243-260, 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200501>

EDEN, L.; WAGSTAFF, M. F. Evidence-based policymaking and the wicked problem of SDG 5 Gender Equality. *Journal of International Business Policy*, v. 4, p. 28-57, 2021. <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00054-w>

FAVARETO, A. A situação dos objetivos do desenvolvimento sustentável no Brasil rural e interiorano e alguns caminhos para uma nova geração de políticas públicas. *Cadernos Enap* n. 112. 2022.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. *Redes*, v. 22, n. 3, p. 11-38, 2017. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10409>

FUKUDA-PARR, S. Rescuing the human development concept from the human development index: reflections on a new agenda. In: FUKUDA-PARR, S.; SHIVA KUMAR, A. K. (eds.) *Readings in Human Development*. New Delhi: Oxford University Press, 2003. p. 117-124.

GALLO, E.; SETTI, A. F. F. Território, intersetorialidade e escalas: Requisitos para a efetividade dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 19, n. 11, p. 4383-4386, 2014. <https://doi.org/10.1590/1413-812320141911.08752014>

GONÇALVES, C. Repensar o desenvolvimento sustentável através da resiliência evolutiva: um debate em curso. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, v. XXII, n. 1.187, 2017.

GRAMKOW, C. O Big push ambiental no Brasil: investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. *Perspectiva*. FES n. 20, 2019.

HEAD, B. W. Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, v. 38, n. 2, p. 180-197, 2019. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>

HIRAI, T. A balancing act between economic growth and sustainable development: Historical trajectory through the lens of development indicators. *Sustainable Development*, v. 30, n. 6, p. 1900-1910, 2022. <https://doi.org/10.1002/sd.2357>

HIRAI, T.; COMIN, F. Measuring the sustainable development goals: a poset analysis. *Ecological Indicators*, v. 145, p. 1-9, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2022.109605>

- IPEA. *Agenda 2030: ODS - Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 2018.
- JOLLY, R. The UN and development thinking and practice. *Forum for Development Studies*, v. 31, n. 1, p. 49-73, 2005. <https://doi.org/10.1080/08039410.2005.9666300>
- KIBEL, P. S. UNCED's Uncertain legacy: an introduction to the issue. *Golden Gate University Law Review*, v. 32, n. 4, p. 345-350, 2002.
- KLINGEBIEL, S. *Effectiveness and reform of the United Nations Development Programme (UNDP)*. London: Frank Cass Publishers, 1999.
- LAGO, A. A. C. do. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013.
- LINDGREN-ALVES, J. A. *A década das conferências (1990-1999)*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2018.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- LOTTA, G. S.; GALVÃO, M.; FAVARETO, A. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, 2016. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.16042016>
- LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>
- MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, v. 17, n. 1, p. 53-84, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182008000100003>
- MEDEIROS, E. The territorial dimension of the United Nations Sustainable Development Goals. *Area*, v. 53, p. 292-302, 221. <https://doi.org/10.1111/area.12681>
- OSÓRIO, G. I. do S. *Quadro analítico para abordagem retórica em políticas públicas: caso das políticas climáticas*. 2020. 207 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.
- PALLEMAERTS, M. International environmental law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED Process. *Journal of Law and Commerce*, v. 15, n. 2, p. 623-676, 1996.
- PETERS, B. G.; TARPEY, M. Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. *Policy and Society*, v. 38, n. 2, p. 218-236, 2019. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1626595>
- PORTELA, P. H. G. *Direito Internacional Público e Privado*. 7. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de ávila. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- PNUD. *Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 2016.
- RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2014.
- RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

- ROBERTS, N. Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, v. 1, n. 1, p. 1-19, 2000.
- ROMA, J. C. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. *Ciência e Cultura*, v. 71, n. 1, p. 33-39, Jan. 2019. <https://doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>
- RUEDIGER, M. A.; JANNUZZI, P. de M.; MEIRELLES, B.; PIMENTEL, J. *Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável*. São Paulo, 2018.
- SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia - teoria e prática do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.
- SCOONES, I. et al. Transformations to sustainability: combining structural, systemic and enabling approaches. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. V. 42, February 2020, Pages 65-75. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.12.004>
- SEITENFUS, R. A. S. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- SEIXAS, C. S.; PRADO, D. S.; JOLY, C. A.; MAY, P. H.; COSTA NEVES, E. M. S.; TEIXEIRA, L. R. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81404>
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, Porto Alegre, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- UNITED NATIONS. Addis Ababa Action Agenda. *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, p. 68, New York, 2015a.
- UNITED NATIONS. *Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio de Janeiro, 2012.
- UNITED NATIONS. *The millennium development goals report 2015*. New York, 2015b.
- UNITED NATIONS. *The Sustainable Development Goals Report 2019*. New York, 2019.
- UNITED NATIONS. *United Nations Summit on Sustainable Development*. New York, 2015c. Disponível em: < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>>.
- VAN TULDER, R. *Business and the sustainable development goals: A framework for effective corporate involvement*. Rotterdam: Rotterdam School of Management, Erasmus University, 2018.
- VARONE, F.; NAHRATH, S.; AUBIN, D.; GERBER, J. D. Functional regulatory spaces. *Policy Sciences*, v. 46, n. 4, p. 311-333, 2013. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9174-1>
- VEIGA, J.E. *Desenvolvimento sustentável - a utopia do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2005.
- ZACCAI, E. Over two decades in pursuit of sustainable development: Influence, transformations, limits. *Environmental Development*, v. 1, n. 1, p. 79-90, Jan. 2012. <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2011.11.002>

Gabriela Spanghero Lotta

<https://orcid.org/0000-0003-2801-1628>

Professora associada de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)

gabriela.lotta@gmail.com

Huila Klanovichs

<https://orcid.org/0000-0001-6779-8828>

Mestre em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

huilabk@gmail.com

Arilson Favareto

<https://orcid.org/0000-0003-1825-7165>

Professor do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (UFABC) Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

arilson@uol.com.br