

A Agenda 2030 de desenvolvimento da ONU:
os desafios e potencialidades dos Objetivos de
Desenvolvimento Sustentável para
o continente africano

*Lucas Moura Máximo**

RESUMO: Considerando as diversas falhas que acompanharam a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e identificando os elementos-chave dos recentes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o presente trabalho visa contribuir para as reflexões acerca dos desafios e potencialidades que os ODS representam para a África. Para tanto, apresentam-se duas análises: uma voltada a mapear como se deu o processo de delineamento dos ODS no âmbito da ONU, e outra orientada a retratar como a atuação do continente africano através da Common African Position da União Africana pode ter contribuído para tornar a atual agenda de desenvolvimento mais representativa para os países do Sul Global.

PALAVRAS-CHAVE: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030. África. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. União Africana.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e membro do Grupo de Pesquisa Política Externa, cooperação e desenvolvimento. E-mail: lucasmax2196@gmail.com

1 Introdução

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) foram adotados em 2001, no âmbito da ONU, e se tornaram o ponto central da agenda de desenvolvimento desta organização nos últimos quinze anos. Derivados da Declaração do Milênio (2000), compromisso assinado por 192 países, os ODMs consolidaram o esforço de construção de uma agenda social mais robusta por parte do sistema ONU em processo iniciado no começo dos anos 1990¹. Elaborada em torno de oito objetivos² (figura 1), esta iniciativa multilateral também era composta originalmente por 18 metas e 48 indicadores, que permitiram a mensuração do progresso por parte dos países e configuraram os ODMs como o mais grandioso compromisso internacional – até a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em setembro de 2015 – firmado a favor da redução da pobreza e do desenvolvimento econômico-social.

¹ A década de 1990 foi decisiva para recolocar a pobreza no centro da discussão multilateral, já que, além de ter início o movimento de convocação de cúpulas e conferências que tinham como pano de fundo o desenvolvimento em suas diversas nuances (HULME, 2009), foram também publicados o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, de autoria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial. Os anos 1990, reconhecidos como “a década das conferências”, ficaram marcados por uma série de encontros emblemáticos, tais como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), a Conferência Internacional de Alimentação e Nutrição (Conferência de Roma – 1992), a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Conferência de Viena -1993), a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo – 1994), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague – 1995), a Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres (Pequim – 1995), a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II – 1996) e a Cúpula Mundial da Alimentação (Roma – 1996).

² Com maior foco nos países em desenvolvimento, sete dos oito ODMs estão voltados diretamente para o alcance de melhores padrões de vida e bem-estar. O ODM 8, por sua vez, estaria comprometido com a promoção de uma parceria global para o desenvolvimento, em que países desenvolvidos e instituições internacionais se engajariam em acordos e atividades específicas para garantir que países menos desenvolvidos e com menor capacidade financeira e técnica pudessem alcançar as metas estabelecidas (PNUD, 2016).

Figura 1 - Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.



Fonte: PNUD, 2016.

Embora a grandeza dos ODMs seja amplamente reconhecida, as críticas à atual agenda são das mais diversas. Há de se ressaltar, por exemplo, a questão de que a forma de avaliação do progresso fornece medidas que podem ser muitas vezes tendenciosas, beneficiando alguns Estados em detrimento de outros, como os países do continente africano (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN; STEWART, 2013).

Nesse sentido, compreender a complexidade da agenda desenvolvida a partir de 2001, bem como as críticas que a acompanham, é de fundamental importância para perceber a real dimensão dos desafios e potencialidades que os ODS representam para os países africanos, sobretudo ao evidenciar o maior espaço que o continente recebeu ao longo do processo de negociações mais inclusivo e participativo que culminou com o estabelecimento dos 17 novos objetivos. De antemão, destaca-se que a opção por uma abordagem da totalidade do continente africano não exclui o reconhecimento da pluralidade que caracteriza a realidade dos 54 países da África; está muito mais atrelada à noção de que a literatura sobre o tema entende que o continente enfrenta problemas compartilhados diante das agendas de desenvolvimento em questão³.

Almejando contribuir para as discussões sobre as agendas globais de desenvolvimento da ONU, o presente artigo, através de uma abordagem me-

³ Ademais, a maioria das nações africanas compartilham de problemas estruturais de longa duração, algo que é evidenciado pelos seguintes dados: em 2016, 35 dos 48 países menos desenvolvidos do mundo (Least Developed Countries) integram o continente africano (UN, 2016). Além disso, os últimos 17 países no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2015 também são países africanos (UN, 2015a) e 35 Estados africanos estão classificados com um IDH baixo do total de 43 países desta categoria (Ibidem).

metodológica descritiva, estrutura-se em três seções. No primeiro momento, serão apresentadas as principais críticas relativas ao processo de adoção dos ODMs, levando em consideração como este processo incidiu sobre a implementação das metas e sobre a forma de mensurar o progresso dos países do continente africano. A segunda seção, por sua vez, abordará como se deu o processo de construção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (também intitulada Agenda Pós-2015 ou simplesmente Agenda 2030), chamando atenção para a participação da União Africana (UA) no processo de negociação dos ODS. Por fim, a última seção buscará apontar os principais desafios colocados aos Estados africanos no que se refere à construção de um continente sustentável até 2030, assim como as oportunidades que esta nova agenda pode oferecer-lhes.

2 Equívocos na formulação e monitoramento dos ODMs e seus impactos para o continente africano

Constituindo-se enquanto consenso internacional acerca da promoção do desenvolvimento humano, e referenciados como símbolo de uma “nova concepção normativa de desenvolvimento” (LOPES; CEBRI, 2013, p. 5), os ODMs se embasam em dois eixos centrais: a perspectiva do desenvolvimento humano (*human development*) e a gestão pautada em resultados (*results-based management*) (HULME, 2010)⁴. Com efeito, a agenda centrada nos oito ODMs conseguiu congregiar com sucesso uma série de questões importantes para o desenvolvimento humano e internacional e mobilizar um esforço global em prol do alcance das metas estabelecidas. No entanto, são inúmeras as críticas que se direcionam tanto ao processo de adoção quanto ao processo de implementação desta iniciativa.

As críticas relativas à maneira de como se deu o processo de adoção dos objetivos indicam que os ODMs apresentam um “vício de origem”, já que se identifica o estabelecimento de uma visão particular de desenvolvimento em favor da globalização neoliberal⁵, dada a preponderância da tríade EUA, União Europeia e

⁴ A consolidação dos ODMs, indubitavelmente, não pode ser dissociada de outras iniciativas anteriores. Com efeito, Hulme (2010) sublinha como estes dois eixos que alicerçam os ODMs foram herdados do International Development Goals, empreendimento lançado pelo Comitê de Ajuda Externa (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1996.

⁵ Esse tipo de argumento encontra ressonância também na noção de que “os ODMs têm sido mal interpretados e distorcidos para se adequarem a um quadro de políticas ortodoxas” (VANDEMOORTELE, 2011, p. 13, tradução do autor) sendo, assim, insuficientes para modificar profundamente o foco dos debates acerca do

Japão nas negociações e o copatrocinio do FMI, do Banco Mundial e da OCDE (AMIN, 2006). Ademais, contribuindo para o argumento de que os ODMs são injustos com os países do Sul Global, muitos críticos apontam que o processo de negociação dos objetivos se deu de uma forma pouco participativa (*top-down*), com ausência de atuação efetiva de organizações da sociedade civil e dos países mais pobres na formulação dos objetivos (FEHLING; NELSON; VENKATAPURAM, 2013). Este arranjo pouco participativo, por consequência, colaborou para que elementos importantes fossem eliminados dos ODMs, embora estivessem presentes na Declaração do Milênio⁶, e para que certas metas do milênio se colocassem de forma menos ambiciosa se comparadas ao que fora acertado em algumas das conferências realizadas ao longo dos anos 1990⁷ (ATTARAN, 2005; POGGE, 2004; POKU; WHITMAN, 2011).

Relacionado a este ponto, outros autores ainda assinalam que a agenda é falha ao não perceber claramente a existência da pobreza como uma violação dos Direitos Humanos (ALSTON, 2005) e que existe uma série de falhas metodológicas no desenho dos ODMs. Tais falhas estariam relacionadas tanto ao fato de que alguns indicadores das metas são imensuráveis, insuficientes em termos de base de dados, e implicam tendências que não têm valor científico⁸ (SATTERTHWAITE, 2003; ATTARAN, 2005), quanto à percepção de que diversas metas – incluindo a própria forma de mensurá-las – fornecem medidas enganosas de performance (IMAI; GAIHA; THAPA, 2010; POGGE, 2004)⁹; colocando-

desenvolvimento.

⁶ É o caso de elementos referentes à paz, segurança, desarmamento e direitos humanos, por exemplo (HILL; MANSOOR; CLAUDIO, 2010; WAAGE et al., 2010 apud FEHLING; NELSON; VENKATAPURAM, 2014).

⁷ Para fins de ilustração, no caso do ODM 1, Thomas Pogge (2004) ressalta que comprometimento semelhante ao de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome (meta 4 do ODM 1) já havia sido firmado em 1996 na Cúpula Mundial da Alimentação em Roma. Sobre a diferença entre os dois objetivos ele faz o seguinte apontamento: “Analisando atentamente os dois textos, percebemos uma mudança sutil, mas importante. Enquanto a Declaração de Roma trazia a meta da redução pela metade, até 2015, do número de pessoas subnutridas, a Declaração do Milênio mais tarde traz o compromisso de reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas que sofrem de fome e extrema pobreza [...]. Reduzir pela metade a proporção de pessoas extremamente pobres é menos ambicioso.” (POGGE, 2004, p. 3, tradução do autor). Semelhantemente, no caso da meta relacionada à incidência da malária, nota-se que “o ODM da malária se sobrepõe a um objetivo anterior (1998), liderado pela OMS, conhecido por Roll Back Malaria (RBM), que busca, ‘até 2010, reduzir pela metade a mortalidade associada à malária e diminuir o índice de 2010 pela metade até o ano de 2015’. Apesar do ODM em questão e o objetivo RBM serem quase consistentes entre si, a ONU acaba permitindo a coexistência dos dois e os veículos de comunicação da organização frequentemente mencionam ambos” (ATTARAN, 2005, p. 956, tradução do autor).

⁸ Ao colocar em xeque os princípios de mensuração dos ODMs, Attaran (2005) evidencia uma série de problemas que dizem respeito tanto à dificuldade de acessar dados sobre o progresso dos países quanto à confiabilidade desses dados, afetando, por sua vez, as políticas de ajuda internacional e de direcionamento dos esforços nacionais para mitigação da pobreza.

⁹ Segundo Pogge (2004), há uma série de disfunções relacionadas à contagem da população pobre por parte dos métodos utilizados pelo Banco Mundial. Em primeiro lugar, o autor ressalta que o referencial da linha de pobre-

-se de forma tendenciosa sobretudo com os países africanos (ATTARAN, 2005; EASTERLY, 2009).

Neste ponto, Fukuda-Parr, Greenstein e Stewart (2013) apontam a necessidade de enfatizar os ODMs como metas de referência, evitando a percepção dos mesmos enquanto metas uniformizadas e inadaptáveis (*one-size-fits-all*)¹⁰, que deveriam ser alcançadas obrigatoriamente por todos os países (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN; STEWART, 2013). Segundo estes autores, o valor especial dos ODMs é que eles estabelecem metas quantitativas e temporalmente ligadas, o que torna possível o monitoramento rigoroso dos compromissos assumidos pelos líderes mundiais para acabar com a pobreza absoluta. Sendo assim, esses objetivos podem evidenciar o compromisso global com o desenvolvimento, servindo de incentivo para que os países possam elaborar políticas de promoção do desenvolvimento socioeconômico prezando pela autonomia e pelos interesses mais urgentes das nações¹¹. A questão dos prazos – o ano de 2015 para a maioria das metas –, desta forma, seria uma maneira de garantir o compromisso e *accountability*¹². Caso sejam transpostas para os contextos nacionais sem adaptação e sendo consideradas apenas quanto a seu resultado final, tais metas podem rotular como fracasso ações de sucesso em países que tiveram progressos significativos, mas que não conseguiram atingir a meta absoluta em 2015.

Aqui reside a mais incisiva crítica relacionada à forma de caracterização do progresso (ou fracasso) do continente africano no que se refere à implementação dos objetivos, sobretudo nos países que compõem a África Subsaariana. Tendo em vista que os ODMs são “irrealisticamente ambiciosos” para diversos países do Sul Global (MOSS, 2010), faz-se necessário não perder de vista a complexidade que envolve a adaptação desta agenda a países com menor grau de desenvolvimento.

za, calculado com base na Paridade do Poder de Compra (PPP), é muito baixo. Em segundo lugar, ele aponta que existem vários problemas na forma como o Banco Mundial converte seu índice de referência do dólar ao equivalente em moeda estrangeira, a partir da PPP, que acaba, por sua vez, escondendo diversas defasagens entre o que a moeda representa em relação ao dólar e o que ela pode realmente comprar nos países mais pobres. Chen e Ravallion (2008 apud IMAI; GAIHA; THAPA, 2010), igualmente, destacam que a mensuração da pobreza de uma forma distinta à publicada oficialmente pode acarretar no acréscimo de milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza (em vez dos 17% da população total dos países em desenvolvimento – de acordo com a PPP do ano de 1993 – publicados oficialmente, 26% desta população compõe o quadro de pobreza).

¹⁰ Kanie et al. (2014) também corroboram tais críticas à estrutura dos ODMs.

¹¹ O que estes autores propõem de fato é uma estrutura alternativa, que trate os ODMs como referências (benchmarks) de progresso, onde o desempenho é avaliado ao questionar se o ritmo do progresso tem melhorado desde o compromisso inicial em 2000, e se é adequado quando comparado com os objetivos de referência.

¹² A tradução literal do termo *accountability* para a língua portuguesa não é recomendada. Neste caso, *accountability* se refere à ideia de responsabilidade de uma organização perante a sociedade civil e a instituições no que diz respeito à obrigação de se prestar contas sobre ações e decisões.

Para diversos autores, embora o progresso africano não seja substancialmente bom, o próprio arranjo dos ODMs (isto é, a metodologia utilizada para mensurar avanços) faz com que muitos países desta região, com evolução extremamente significativa¹³, por exemplo, tenham seus resultados estigmatizados como sendo de fracasso, pois não conseguirão alcançar a meta absoluta (EASTERLY, 2009). Assim, ao desconsiderar que a maioria dos países africanos têm “pontos de partida” baixos – apresentam condições iniciais bastante desfavoráveis –, o desenho dos ODMs acaba menosprezando que o progresso em diversos países da região é mais considerável do que em regiões que “vão alcançar as metas” e que tiveram a vantagem de terem condições iniciais mais oportunas (MUNANG; ANDREWS, 2014).

[...] a forma com que os ODMs foram definidos e quantificados estabeleceu o cenário para um pessimismo precipitado, já que seria impossível alcançá-los dadas as condições iniciais (elevados níveis de privação na maioria dos objetivos) e restrições existentes ao investimento público e ao *policy space* dos Estados no momento em que os ODMs foram acordados (OYA, 2011, p. 24, tradução do autor).

Conforme aponta relatório da Comissão Econômica para a África (UNECA), o continente, “não obstante as condições iniciais desfavoráveis, [...] tem realizado progressos consideráveis no sentido de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (UNECA, 2015a, p. 1, tradução do autor), estando em vias de alcance dos ODMs 2, 3 e 6. Desta forma, a noção de fracasso da África Subsaariana, recorrente em estudos e discursos que responsabilizam a região como a principal responsável pelo mundo, como um todo, não alcançar os ODMs¹⁴, parece ser muito mais resultado da forma injusta de mensuração do progresso e da própria forma como as metas e indicadores foram delineados (PRANDI, 2015). Diante de tal quadro, é fundamental apreciar que, embora sejam evidentes os problemas de desenvolvimento no continente africano, a região apresenta progressos significativos em algumas áreas-chave para o alcance dos ODMs¹⁵. Tais

¹³ Easterly (2009) aponta que Benin e Togo são países de destaque por suas elevadas taxas nacionais de conclusão de ensino primário, indicador relacionado ao ODM 2.

¹⁴ “[...] atingir maioria dos ODMs na África Subsaariana (ASS) é improvável ao extremo, ao que parece, com base em uma simples análise de dados relevantes. De fato, se o mundo em desenvolvimento como um todo não conseguir atingir alguns dos ODMs, será devido à falta de progresso na ASS” (MCGILLIVRAY, 2008, p. 5, tradução do autor); “Dentre todas as regiões do mundo, é na África que notamos o real risco de não alcançar os ODMs até 2015” (WORLD ECONOMIC FORUM, 2008 *apud* EASTERLY, 2009).

¹⁵ “Clemens (2004) apontou que maioria dos países africanos têm, nas últimas 5 décadas, na realidade, expan-

avanços são muitas vezes desconsiderados devido a julgamentos afropessimistas; colocando em evidência as distorções e preconceções que permeiam os discursos que abordam as relações políticas e econômicas da África (DUNN, 2001).

Considerando estas problemáticas, a seção subsequente irá abordar os principais marcos do processo político de construção da Agenda 2030 centrada nos ODS. Como será notado, a edificação deste compromisso global, adotado em setembro de 2015, se comparada à estruturação dos ODMs, deu-se de forma bem mais inclusiva. No caso do continente africano, isso se refletiu no maior protagonismo da UA, que buscou incidir sobre a nova agenda através da Common African Position on the post-2015 Development Agenda (CAP). O documento da CAP, melhor examinado na seção seguinte, teve como objetivo central o estabelecimento de um posicionamento estratégico uniforme do continente para o processo de construção da Agenda 2030 e emergiu como resultado de consultas regionais realizadas ao longo de dois anos (AFRICAN UNION, 2014).

3 CAP: mobilização africana na construção da agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável

O processo de construção da Agenda 2030 (ou Agenda Pós-2015) teve início com o lançamento do documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20) “O futuro que queremos” (UN, 2012). Enfatizando a necessidade de integrar os aspectos econômico, social e ambiental do desenvolvimento – fomentando a interconectividade entre eles –, este documento também reafirmou as obrigações relacionadas aos ODMs e demais compromissos globais, bem como lançou as bases para os ODS, ao estabelecer que estes objetivos deveriam ser

[...] orientados para a ação, concisos e de fácil comunicação, quantitativamente limitados, aspiracionais, de natureza global e universalmente aplicáveis a todos os países, ao mesmo tempo que levam em conta as diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento e respeitam as políticas e prioridades nacionais (UN, 2012, p. 46, tradução do autor).

dido as taxas de matrículas no ensino primário a um ritmo muito mais acelerado do que os países Ocidentais realizaram durante o seu desenvolvimento. Mesmo assim, os países africanos ainda não alcançarão a meta de universalizar as matrículas no ensino primário até 2015” (EASTERLY, 2009, p. 29, tradução do autor).

“O futuro que queremos” também estabeleceu a formação de um Grupo de Trabalho Aberto (*Open Working Group*) composto por 30 membros e com a incumbência de elaborar os ODS. Fizeram parte do processo o Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (*High Level Panel*) e a Força Tarefa da ONU sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (*UN Task Team*). O primeiro foi criado com o intuito de prover recomendações ao Secretário-Geral da ONU advindas de membros de governos, organizações da sociedade civil e do setor privado; e o segundo, composto por membros de agências da ONU, tem por objetivo a produção de um consenso por parte desta Organização sobre a Agenda 2030.

Com a preocupação de que a nova agenda não refletisse apenas os interesses dos países centrais, o processo negociatório do Pós-2015 esteve muito mais aberto ao princípio da inclusão (modelo *bottom-up*), permitindo a participação ativa de países em desenvolvimento e diversos setores da sociedade civil, o que gerou uma agenda global consideravelmente abrangente (contendo 17 objetivos¹⁶ e 169 metas) e mais atenta à possibilidade de efeitos sinérgicos positivos entre os diversos objetivos e metas (UN, 2015b). No caso dos Estados africanos, a necessidade de que os interesses do continente fossem melhor atendidos na Agenda 2030 levou ao engajamento de diversos *stakeholders*¹⁷ logo após o término da Rio +20. Semelhante à iniciativa do Painel de Alto Nível da ONU, a UA também buscou prover recomendações para os ODS a partir de consultas com os países do continente. Fruto deste trabalho, em 2014 foi lançada a CAP (CARIN, 2014)¹⁸.

Haja vista os diversos problemas já apontados que acompanharam a adoção, implementação e monitoramento dos ODMs na África e chamando atenção para a ideia de que a desigualdade no acesso a serviços sociais básicos constitui

¹⁶ Os 17 ODS aprovados recentemente no âmbito da ONU podem ser encontrados no anexo (figura 2) e se desdobram em 169 metas, com as quais a comunidade global deve estar comprometida até o ano de 2030. A quantidade de indicadores, bem como a adaptação destes aos contextos nacionais, ainda serão definidas (PNUD, 2015).

¹⁷ O termo *stakeholder* se refere a organizações ou indivíduos que participam ativamente em processos decisórios influenciando negociações ao apresentar seus interesses e promover estratégias de pressão.

¹⁸ Anterior à formação da CAP *per se*, foi estabelecida, em 2012, a Comissão da UA (*African Union Commission*) pela Cúpula da UA (Assembly/AU/Dec. 423 (XIX)) com o intuito de, em primeira instância, identificar as prioridades do continente e, por consequência, incidir sobre o processo negociatório da Agenda Pós-2015; e, em segundo lugar, fazer o decênio 2015-2024 uma década de transformação para o desenvolvimento africano com auxílio do PNUD, do Banco para o Desenvolvimento da África (AfDB), UNECA e demais *stakeholders*. Aprofundando este trabalho, em maio de 2013 foi criado um Comitê de Alto Nível (*High Level Committee*) composto por dez membros (chefes de Estado e de governo) para coordenar as atividades de líderes africanos e constituir alianças regionais e intercontinentais para o processo de conformação da Agenda Pós-2015 (AFRICAN UNION, 2014).

um dos maiores desafios para o continente como um todo, a UA, aproveitando a “janela de oportunidades” proporcionada pelo processo mais inclusivo e participativo de formulação da Agenda 2030, buscou influenciar no novo compromisso global concentrando esforços na CAP:

A Agenda de Desenvolvimento pós-2015 apresenta uma oportunidade única para a África articular as suas prioridades comuns, oportunidades e desafios. Portanto, afirmamos os nossos interesses coletivos, que incluem a busca pela transformação econômica estrutural para um modelo de desenvolvimento inclusivo e centrado nas pessoas (AFRICAN UNION, 2014, p. 6, tradução do autor).

Ao coletar e confrontar informações de *stakeholders* nacionais e regionais (membros do executivo e legislativo, sindicatos, ONGs, diversas organizações da sociedade civil etc), instituições multilaterais africanas e organizações pertinentes do sistema ONU, a CAP “[...] identifica questões substantivas de importância para a África e chega a um consenso sobre as principais prioridades, preocupações e estratégias da África a serem refletidas nos resultados do processo de negociação pós-2015” (AFRICAN UNION, 2014, p. 5, tradução do autor). A proposta da CAP consiste em 29 objetivos edificados em torno de seis pilares (tabela 1) (CARIN, 2014).

Segundo Hathie (2014), a CAP é um sucesso por duas razões centrais:

[...] (i) ela parte de iniciativas externamente guiadas colocando uma ênfase em recursos domésticos; e (ii) oferece à África a oportunidade de falar com uma só voz e apresentar um conjunto unificado de prioridades para o processo de negociação seguinte, reforçando, assim, o poder de barganha da África e aumentando a possibilidade de uma plena integração da posição africana à agenda global de desenvolvimento (HATHIE, 2014, tradução do autor¹⁹).

¹⁹ Texto não consta paginação.

Tabela 1 - Os seis pilares da CAP e sua correlação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Pilares da CAP	Documento Final dos ODS
1) Transformação econômica estrutural e crescimento inclusivo.	ODS 2, ODS 8, ODS 9 e ODS 10.
2) Ciência, Tecnologia e Inovação.	ODS 2, ODS 4, ODS 5, ODS 9, ODS 14 e ODS 17.
3) Desenvolvimento centrado nas pessoas.	ODS 1 ao 9 e ODS 11.
4) Sustentabilidade ambiental, gestão de recursos naturais e gestão do risco de desastre.	ODS 1, ODS 2, ODS 6, ODS 11, ODS, 12, ODS 13 e ODS 15.
5) Paz e Segurança.	ODS 16.
6) Finanças e parcerias	ODS 9 e ODS 17.

Fonte: Elaboração própria com informações de AFRICAN UNION, 2014; UN, 2015b.

O exame do documento adotado na Assembleia Geral da ONU, em 2015, “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” (UN, 2015b) e da proposta da UA frente às recomendações do continente mostra que estas foram amplamente satisfeitas²⁰. Sendo uma contribuição genuína e estritamente africana para o processo de construção da referida agenda – e que levou em conta a posição de diversos *stakeholders* de todos os 54 países africanos –, a congruência entre as recomendações africanas e o documento final dos ODS pode ser um indicativo de que outros países em desenvolvimento compartilham das mesmas preocupações que a África (WALL, 2014).

Entendendo que os ODS moldarão a agenda global sobre desenvolvimento econômico, social e ambiental até 2030, a próxima seção apresentará um breve balanço das principais oportunidades e desafios que a África enfrentará ao longo da implementação dos 17 objetivos, chamando atenção para alguns entraves desta agenda e para como essas novas propostas, muitas vezes, acabam esbarrando na própria lógica dos regimes de comércio e ajuda internacional.

²⁰ Ver anexo.

4 Desafios e potencialidades dos ODS para o continente africano

Os ODS conferem maior peso a fatores econômicos e ambientais, que são também as principais características da CAP sobre a Agenda Pós-2015 (WALL, 2014). O atual compromisso global baseia-se, essencialmente, em cinco pilares: as pessoas (foco no resguardo à dignidade humana e erradicação de todas as dimensões da fome e pobreza); o planeta (combate à degradação ambiental); a prosperidade; a paz; e a parceria (ponto fulcral para mobilização dos meios necessários para implementação da agenda). Os ODS são orientados à ação, de natureza global e universalmente aplicáveis; levando em conta as diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento. Ao enfatizar o princípio das *responsabilidades comuns, mas diferenciadas*, prevê-se a construção de um mundo sustentável até 2030, através da “revitalização da parceria global para o desenvolvimento”, simbolizada pelo ODS 17 (UN, 2015b).

Nesta nova agenda, houve ampla inclusão de matérias que foram negligenciadas no compromisso dos ODMs e outros tópicos são agora tratados de forma mais interligada e transversal – aproximando-os da necessidade de diversos Estados africanos – como é o caso da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas: concentrado no ODS 5, este objeto ressoa nas questões relacionadas à erradicação da pobreza (ODS 1), na melhoria do alcance e qualidade da educação (ODS 4) e na formação da parceria global para o desenvolvimento (ODS 17) (UN, 2015b).

Entretanto, destaca-se que a agenda carece de um tratamento mais profícuo em alguns temas – por exemplo, direitos de migração são contemplados de forma superficial nos ODS 8, 10 e 17 – e chega a ser omissa quanto a diversas questões atuais sensíveis e relevantes – a exemplo da abordagem de direitos para a população LGBT (PIETRICOVSKY, 2015; PRANDI; MAXIMO; LIMA, 2015). Ademais, contribuindo para estas críticas, Pogge e Sengupta (2015) ainda avaliam que os ODS não enfatizam o imperativo de cumprimento aos direitos humanos, tampouco reconhecem o seu caráter universal, indivisível e interdependente, trazendo implicações para a implementação da agenda como um todo.

Para a África em sua totalidade – assim como para maioria dos países

em desenvolvimento –, o principal desafio a ser enfrentado consistirá no aumento dos padrões de vida conciliado com a manutenção das pressões sobre os recursos naturais, sistemas alimentares e biodiversidade dentro de limites razoáveis (MUNANG; ANDREWS, 2014). Ainda que alguns países africanos apresentem sobressalente crescimento econômico, estas elevadas taxas sozinhas são insuficientes para responder de forma efetiva aos choques que o continente sofre (como oscilação dos preços das *commodities*, surtos de doenças infectocontagiosas, etc.), ao processo de urbanização crescente e não planejado²¹ e ao crescimento das desigualdades (BIANCHI, 2015). Além disso, a grande incerteza que permeia as estratégias que serão adotadas para o financiamento da nova agenda – dado o pouco avanço alcançado na Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento expresso na Agenda de Ação de Adis Abeba (UN, 2015c) –, acaba colocando Estados com menor capacidade burocrática e menor grau de desenvolvimento em desvantagem, já que alcançar objetivos como o ODS 7, 9 e 11 só será possível através de grandes investimentos, por serem intensivos em capital (FASAN, 2015).

É ainda interessante notar que as recomendações da Agenda 2030 acabam esbarrando em impedimentos domésticos e sistêmicos, que inviabilizam a realização de um processo de industrialização sustentável e sustentado no continente africano. É, portanto, pertinente questionar o real potencial transformador e os impactos que a nova agenda pode oferecer aos regimes internacionais de comércio e de ajuda externa:

A busca da África pela industrialização e comércio de exportação vem de décadas. A realidade, porém, é que o continente enfrenta obstáculos significativos para alcançar estes objetivos. As raízes destes obstáculos se localizam tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito sistêmico, este último relacionado com a estrutura do sistema de comércio global [...]. A verdade é que o sistema de comércio internacional é menos favorável à necessidade africana de se industrializar e promover o comércio. Produtores africanos ainda enfrentam problemas significativos de acesso a mercados devido a barreiras comerciais. Por exemplo, os custos de *compliance* aos padrões estabelecidos pelos grandes mercados de exportação, como a UE e os EUA, evitam que alimentos e produtos agrícolas africanos possam atingir esses

²¹ “De acordo com o relatório Estado das Cidades Africanas 2014 produzido pela ONU-HABITAT, mais de um quarto das 100 cidades de mais rápido crescimento no mundo estão na África; algumas estão destinadas a se tornarem megacidades no futuro próximo, enquanto outras têm ganhado esta classificação recentemente” (MUNANG; ANDREWS, 2014, p. 5, tradução do autor).

mercados. Escalada tarifária também é comum (FASAN, 2015, tradução do autor²²).

No caso da revitalização da parceria global para o desenvolvimento, é incontestável que o ODS 17 carrega maior robustez e amplitude quando comparado ao ODM 8, já que contém 19 metas que abordam temas como finanças, tecnologia, construção de capacidades, comércio, coerência política e institucional, parceria entre vários *stakeholders*, dentre outros. Não obstante, estas recomendações continuam exíguas e abrem espaço “[...] para que os principais atores (países mais ricos, grandes empresas e organizações internacionais) possam se isentar de responsabilidades perante os elevados níveis de pobreza da comunidade global” (POGGE; SENGUPTA, 2015 *apud* PRANDI; MAXIMO; LIMA, 2015, p. 14).

Apesar disso, é de extrema importância considerar as diversas oportunidades que o compromisso recém-adotado representa para a África. Como já foi dito, os ODS – em contraposição aos ODMs, que, para muitos autores, insistem em formas paliativas de combate à pobreza e desigualdade (REINERT, 2008) – reconhecem com maior afinco a importância do crescimento econômico para o desenvolvimento humano. Há agora um entendimento consensual por parte das organizações internacionais de que a África deve se industrializar e ter participação mais ativa nos fluxos de comércio para gerar a prosperidade econômica necessária para alcançar o desenvolvimento sustentável (WORLD BANK GROUP; WORLD TRADE ORGANIZATION, 2015). Também se entende que o continente deve desenvolver políticas industriais coerentes, de modo a expandir o comércio e mover cadeias de valor (UNECA, 2015b).

Desse modo, embora a nova agenda seja repleta de falhas, ela também carrega consigo uma série de potencialidades e sinergias que podem ser aproveitadas pelos países africanos na promoção do desenvolvimento sustentável no continente. Assim, a implementação dos ODS na África não pode repetir erros que perpassaram a implementação dos ODMs. Para que isso ocorra, soluções locais e familiares devem ser potencializadas²³, bem como a conformação de instituições sólidas e estáveis. Igualmente, o gerenciamento de processos de poder

²² Texto não consta paginação.

²³ Tal como percebem Munang e Andrews, “ao avaliar o progresso e procurar por soluções e implementadores, o continente africano precisa explorar alternativas que tenham sustentação entre a população” (MUNANG; ANDREWS, 2014, pp. 6-7, tradução do autor).

participativos (*bottom-up*) deve ser fomentado²⁴, garantindo que políticas e investimentos sejam direcionados, implementados e monitorados de forma adequada (MUNANG; ANDREWS, 2014).

Percebe-se que, para que as ideias que perpassam tal iniciativa sejam bem-sucedidas, é fundamental a consolidação de ambientes domésticos, continental e global propícios. Além da perspectiva de que este compromisso seja capaz de reorientar o paradigma desenvolvimentista no sentido de iniciativas internamente inspiradas (*domestically-inspired*) e fundamentadas na apropriação nacional, há também o imperativo de que esta agenda enfatize o crescimento econômico inclusivo e a transformação estrutural como elementos-chave do desenvolvimento sustentável (LOPES, 2014).

5 Considerações finais

Os objetivos que irão nortear as discussões sobre o desenvolvimento em seus vários níveis até o ano de 2030 enfrentam uma série de críticas. Entretanto, seria errôneo negar a capacidade transformadora que este compromisso carrega para superar os desafios econômicos, sociais e ambientais da atualidade.

Em meio à persistência de falhas herdadas dos ODMs, o processo amplo e inclusivo de negociação dos ODS reverberou numa agenda muito mais representativa para os países do Sul Global. No caso específico do continente africano, a CAP simboliza uma mudança na forma de pensar o desenvolvimento dentro e entre os países, pois mostra como atores que têm as maiores demandas por desenvolvimento, até então negligenciados, podem ter um papel ativo na conformação de agendas globais para o desenvolvimento.

Ainda que seja importante encarar a nova agenda criticamente, é da maior relevância considerar as diversas oportunidades que o compromisso recém-adotado representa para a África. O maior foco na correção dos problemas de infraestrutura, a profusa atenção dada às questões de gênero e a abordagem mais

²⁴ Neste âmbito, a sociedade civil africana pode representar enorme importância na luta para a edificação de países mais sustentáveis até 2030. Segundo Kimanuka, “as oportunidades básicas incluem crescente conectividade. Esta geração de jovens africanos em expansão – que estão mais conectados e empoderados com informações do que qualquer outra geração anterior – é um grande trunfo rumo à próxima etapa do desenvolvimento [...]. Eles se tornam fortes agentes em campanhas sobre questões prementes como mudanças climáticas, aquecimento global e energias renováveis [...]. O caminho para o desenvolvimento exige ação coordenada entre uma vasta gama de outros atores, os quais também terão impacto sobre a saúde, renda e educação das pessoas” (KIMANUKA, 2015, sem página, tradução do autor).

incisiva quanto à necessidade de se assegurar crescimento econômico e expansão do comércio como sustentáculos para o desenvolvimento, por exemplo, evidenciam a potencialidade que os ODS têm para contribuir para o empoderamento das nações africanas.

ANEXO: Figura 2 - Os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: PNUD, 2015.

UN 2030 Agenda: the challenges and potentialities of the Sustainable Development Goals for the african continent

ABSTRACT: Considering the several imperfections that pervaded the adoption and implementation of the Millennium Development Goals (MDGs), and by promoting the effort to identify the key elements of the recently adopted Sustainable Development Goals (SDGs), this paper aims to contribute to the discussions on the challenges and potentialities that the SDGs pose to the African countries. For this purpose, two analysis are presented: the first oriented to examine the UN process towards the making of the 17 goals, and the second one destined to picture how African continent performance through African Union's (AU) Common African Position (CAP) in this process may have contributed to conform the current UN development agenda in a much more representative initiative for the South Global.

KEYWORDS: Sustainable Development Goals. 2030 Agenda. Africa, Millennium Development Goals. African Union.

Referências

AFRICAN UNION. *Common African Position on the Post-2015 Development Agenda*. Addis Ababa: African Union, 2014.

ALSTON, P. Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the Lens of the Millennium Development Goals. *Human Rights Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 755-839, 2005.

AMIN, S. The Millennium Development Goals: A Critique from the South. *Monthly Review*, v. 57, n. 10, 2006. Disponível em: <<http://monthlyreview.org/2006/03/01/the-millennium-development-goals-a-critique-from-the-south/>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

ATTARAN, A. An Immensurable Crisis? A Criticism of the Millennium Development Goals and Why they cannot be measured. *PLoS Medicine*. v. 2, n. 10, p. 955-961, 2005.

BIANCHI, A. *From MDGs to SDGs: where does Africa stand?* ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale) Commentary, 2015.

CARIN, B. The African Union and the Post-2015 Development Agenda. *CIGI (Centre for International Governance Innovation) Policy Brief*, n. 45, July 2014.

DUNN, K. Introduction: Africa and International Relations Theory. In: DUNN, K; SHAW, T. (orgs.). *Africa's Challenge to International Relations Theory*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2001

EASTERLY, W. How the millennium development goals are unfair to Africa. *World Development*, v. 37, n. 1, p. 26–35, 2009.

FASAN, O. *Africa must industrialise and trade more to achieve the SDGs*. 2015. Disponível em: <<http://www.theigc.org/blog/africa-must-industrialise-and-trade-more-to-achieve-the-sdgs/>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

FEHLING, M; NELSON, B; VENKATAPURAM, S. Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review. *Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*, v. 8, n. 10, p. 1109-1022, 2013.

FUKUDA-PARR, S; GREENSTEIN, J; STEWART, D. How Should MDG Success and Failure be Judged: Faster Progress or Achieving the Targets? *World Development*, v. 41, p. 19-30, 2013.

HATHIE, I. *The Common African Position on the Post-2015 Development Agenda: A unique opportunity for Africa to be heard*. 2014. Disponível em: <<http://post2015.org/2014/06/04/the-common-african-position-on-the-post-2015-development-agenda-a-unique-opportunity-for-africa-to-be-heard/>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

HULME, D. Lessons from the Making of the MDGs: Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World. *IDS Bulletin*, v. 41, n. 1, p. 15-25, 2010.

_____. The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise. *Brooks World Poverty Institute*. BWPI Working Paper 100. 2009. Disponível em: <<http://www.manchester.ac.uk/bwpi>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

IMAI, K; GAIHA, R; THAPA, G. Is the Millennium Development Goal on

Poverty Still Achievable? The Role of Institutions, Finance and Openness. *Oxford Development Studies*, v. 38, n. 3, p. 309-337, 2010.

KANIE, N. et al. Integration and Diffusion in Sustainable Development Goals: Learning from the Past, Looking into the Future. *Sustainability*, v. 6, p. 1761-1775, 2014.

KIMANUKA, O. *Are SDGs setting a new course for Africa?* 2015. Disponível em: <<http://www.newtimes.co.rw/section/article/2015-10-16/193552/>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

LOPES, C. *African Common Position on the Post-2015 Development Agenda*. Presentation, United National Economic Commission for Africa. 2014. Disponível em: <www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf13/ECA%20ECOSOC%20presentation-%20African%20Common%20position%20on%20Post%202015.pdf>. Acesso em 3 nov. 2015.

LOPES, L; CEBRI. *A Sociedade Civil Global e o Desenvolvimento Pós-2015*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2013.

MCGILLIVRAY, M. The Millennium Development Goals: Overview, Progress and Prospects. In: MCGILLIVRAY, M. (org.). *Achieving the Millennium Development Goals*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

MOSS, T. What Next for the Millennium Development Goals? *Global Policy*, v. 1, n. 2, p. 218-220, 2010.

MUNANG, R; ANDREWS, J. The Next Steps: Africa's Sustainable Development Goals and Their Implications. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, v. 56, n. 5, p. 4-11, 2014.

OYA, C. Africa and the Millennium Development Goals (MDGs): What's Right, What's Wrong, What's Missing. *Revista de Economía Mundial*, n. 27, p. 19-33, 2004.

PIETRICOVSKY, I. *Organizações preparam protesto contra Objetivos da ONU para Desenvolvimento Sustentável: depoimento*. 2015. Entrevista concedida a Amelia Gonzalez. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/blog/nova-etica-social/post/organizacoes-preparam-protesto-contras-objetivos-da-onu-para-desenvolvimento-sustentavel-depoimento>>.

volvimento-sustentavel.html>. Acesso em: 8 out. 2015.

PNUD. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. 2016. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

_____. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ods.aspx>>. Acesso em: 8 out. 2015.

POGGE, T. The First United Nations Millennium Development Goal: A cause for celebration?. *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 5, n. 3, p. 377-397, 2004.

POGGE, T; SENGUPTA, M. The Sustainable Development Goals as Drafted: nice idea, poor execution. *Washington International Law Journal*, v. 24; n. 3, p.1-17, 2015.

POKU, N; WHITMAN, J. The Millennium Development Goals and Development After 2015. *Third World Quarterly*, v. 32, n. 1, p. 181-198, 2011.

PRANDI, D. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a África Subsaariana: sentidos comuns e ressalvas*. Artigo apresentado na IV Semana Acadêmica De Relações Internacionais da UFPB, João Pessoa (PB), 2015.

PRANDI, D; MAXIMO, L; LIMA, M. *Corrigindo os rumos? Conflitos e contradições na conformação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas*. Artigo apresentado no Seminário de Relações Internacionais da Faculdade ASCES: desafios e perspectivas pós-2015, Caruaru (PE), 2015.

REINERT, E. *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. New York: Public Affairs, 2008.

SATTERTHWAITE, D. The Millennium Development Goals and urban poverty reduction: great expectations and nonsense statistics. *Environment and Urbanization*, v. 15, n. 2, p. 179-190, 2003.

UN. *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*. Outcome of the conference, 2015c. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313>. Acesso em: 8 nov. 2015.

_____. *List of Least Developed Countries (as of May 2016)*. United Nations Committee for Development Policy. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

_____. *The future we want*. Outcome of the conference. 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

_____. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly. 2015b. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 7 nov. 2015.

_____. *Human Development Report 2015: Human Development Index and its components*. 2015a. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

UNECA. *Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals*. MDG Report Summary 2015. Addis Ababa: Economic Commission for Africa, 2015a.

_____. *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through trade*. Addis Ababa: Economic Commission for Africa, 2015b.

VANDEMOORTELE, J. If not the Millennium Development Goals, then what?. *Third World Quarterly*, v. 32, n. 1, p. 9-25, 2011.

WALL, T. Sustainable Development Goals: New targets hold promise for Africa. *Africa Renewal*, December 2014, p. 26. 2014.

WORLD BANK GROUP; WORLD TRADE ORGANIZATION. *The Role of Trade in Ending Poverty*. Geneva: World Trade Organization, 2015.