Área Temática prioritária: Instituições e Regimes Internacionais

# REGIONALISMO E A AGENDA 2030 (ODS): DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, EQUIDADE E DEMOCRACIA NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL

Karina Lilia Pasquariello Mariano (UNESP)

**Resumo Expandido:**

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que conformam a agenda 2030 da ONU cobrem os principais desafios do século XXI: pobreza, desigualdade, crise socioambiental e fortalecimento das instituições democráticas. Esta iniciativa foi uma resposta aos desdobramentos da globalização, marcada por políticas neoliberais e questionamento do papel do Estado, que intensificaram esses problemas no sistema mundial.

A governança regional foi moldada para atender às necessidades e adequação dos Estados à globalização, mas não às demandas das sociedades. Isso não contribuiu para promover sociedades plurais, inclusivas e democráticas fundamentadas no respeito aos direitos políticos e sociais. Pelo contrário, estimulou na última década o crescimento da radicalização política, da intolerância, do nacionalismo e de plataformas políticas anti-democráticas. Pressupomos que as organizações regionais podem contribuir para responder aos desafios dos ODS, por sua capacidade de agregar e responder aos interesses das sociedades das respectivas regiões, tanto internamente, promovendo políticas públicas justas e eficazes, como no âmbito externo, fortalecendo o multilateralismo.

O trabalho parte das seguintes perguntas:

i) Como esses contextos impactaram os processos de integração na América e na Europa e de governança regional relativos à formulação de políticas públicas regionais?

ii) por quê o aumento de participação de atores não-governamentais na integração não contribuiu para atender às demandas que emergiram como consequência da nova ordem global?

iii) como os ODS 8, 10, 11, 13 e 16 integram a agenda desses processos regionais?

O nosso pressuposto é que o grau de institucionalidade e de legitimidade das organizações regionais influencia no fortalecimento ou no enfraquecimento dos processos de governança regional. Em cada um deles, a análise se voltará para compreender os mecanismos político-institucionais regionais que promovem sociedades mais pacíficas, plurais e integradas.

Partindo da análise das experiências regionais na América e na Europa, o objetivo é avaliar as possibilidades de retorno a uma agenda positiva de direitos e democracia.

Os objetivos específicos da análise são:

-analisar a incorporação dos ODS (8, 10, 11, 13 e 16) na agenda da integração;

- debater a ascensão de políticas conservadoras/nacionalistas que aumentam a crise e exclusão;

- analisar o protecionismo comercial e seu impacto em setores econômicos importantes;verificar como os instrumentos de participação e controle democrático contribuem para a produção de um novo padrão de governança regional.

Para a realização da análise aplicamos métodos que se adequam aos diferentes objetivos e casos da pesquisa. Para o caso da governança regional empregamos a análise bibliográfica/documental e a realização de entrevistas com atores políticos e sociais. Esta etapa está sendo conduzida a partir da aplicação de instrumentos como a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) cuja finalidade é a descrição objetiva e sistemática, tanto quantitativa como qualitativa. Complementarmente, empregamos métodos de eScience (APPEL; MACIEL; ALBAGLI, 2016; SCHROEDER, 2008), que permitem analisar grandes volumes de dados disponíveis nos meios eletrônicos (como é o caso de redes sociais). A análise sobre o regionalismo também incorpora esses métodos de análise, contudo o enfoque está menos voltado para os discursos e comportamentos dos atores, e mais para os desdobramentos institucionais, seja nos setores econômicos selecionados (analisando acordos, documentos e resultados), como nas estruturas organizacionais dos próprios processos de regionalismo.

**Palavras-chave:**

Regionalismo; ODS; Mercosul; Governança

# REGIONALISMO E A AGENDA 2030 (ODS). DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, EQUIDADE E DEMOCRACIA NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL[1]

Karina Lilia Pasquariello Mariano[2]

## Introdução

A intensificação da globalização a partir da segunda metade do século XX intensificou a percepção de interdependência entre os países e de certa forma reestruturou a agenda do sistema internacional. Essa alteração impulsionou o multilateralismo que se tornou um princípio central da ordem internacional nesse período, ao pressupor que a estratégia mais adequada para o tratamento da agenda internacional seria por meio da construção de instituições e instrumentos envolvendo um conjunto de países, ao invés de ações unilaterais ou bilaterais.

A institucionalização traria estabilidade e previsibilidade nas relações entre os Estados, ao propiciar espaços para o diálogo, intercâmbio e negociação de questões complexas. Ao mesmo tempo, possibilita a construção de instrumentos de compromisso coletivo e de constrangimento (tanto para desestimular desvios, como em relação a descumprimentos). Em essência, o multilateralismo é um princípio que visa fortalecer a cooperação internacional e a governança por meio da colaboração e da construção de consensos entre múltiplos participantes.

As organizações multilaterais passaram a ser reconhecidas como estratégicas para a promoção da cooperação internacional e o tratamento de questões globais emergentes, levando à proliferação das mesmas, em boa medida devido ao aumento da interdependência global e ao desenvolvimento de novas áreas de cooperação, como direitos humanos, desenvolvimento econômico, saúde e meio ambiente. Como desdobramento desse processo, houve também uma massificação de processos de regionalismo que

1 Agradeço ao CNPq pelo financiamento da pesquisa Regionalismo e a *Agenda 2030 (ODS): Desenvolvimento Sustentável, Equidade e Democracia na Construção da Governança Regional* (Processo 404006/2021-3) e ao apoio recebido da União Europeia com o financiamento do Módulo *Democracy, Development, Integration and Sustainability: European Union and Latin America* (DDIS).

2 Professora Titular da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Coordenadora do Módulo Jean Monnet da UNESP.

buscaram implementar essa mesma lógica a partir de uma base geográfica, envolvendo Estados vizinhos para a consecução de objetivos comuns.

Contudo, vivenciamos na última década uma crítica crescente ao multilateralismo e ao regionalismo, a partir de discursos que estimulam posturas isolacionistas, baseados em uma exaltação das vantagens do protecionismo e nacionalismo. A globalização e a interdependência aparecem como ameaças ao bem-estar doméstico, enquanto as organizações multilaterais e regionais representam constrangimentos à soberania nacional. Contraditoriamente, os principais desafios enfrentados na atualidade são transnacionais, como a mudança climática, pandemias, novas tecnologias, migrações e segurança.

Essa contradição pode ser parcialmente explicada pelos resultados exíguos gerados até o momento pelo sistema multilateral e a percepção negativa crescente quanto à eficiência do multilateralismo para lidar com esses problemas. Um bom exemplo disso é a agenda do desenvolvimento sustentável que ganhou evidência a partir dos anos 1970, gerando importantes consensos (inclusive acordos multilaterais), porém sem conseguir mitigar de fato as ameaças climáticas e nem a superação dos problemas estruturais que levam à desigualdade crescente, à pobreza e à marginalização econômica dos países.

Por outro lado, o regionalismo conseguiu, em alguns casos, amenizar os efeitos negativos da globalização econômica e contribuir para o desenvolvimento de seus membros; também colaborou com a estabilidade política e para a pacificação de tensões geopolíticas. No caso da União Europeia, conseguiu ir além de um sistema de cooperação e estimular efetivamente a integração regional, consolidando um importante sistema de governança regional.

Ainda assim, o regionalismo também está sob forte críticas, inclusive na Europa. O Brexit é a expressão mais acabada desse movimento anti-multilateralismo, no seio do processo de integração considerado como o mais bem-sucedido. Diante desse cenário, desenvolvemos uma pesquisa para tentar entender como esses contextos de forte questionamento impactaram os processos de integração nas Américas e na Europa, analisando de que forma acabaram afetando sua capacidade de construir uma governança regional voltada para a formulação de políticas públicas regionais de enfrentamento dos problemas globais.

Como objeto de análise selecionamos da Agenda 2030, alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (os ODS 8, 10, 11, 13 e 16) e como estes passaram a integrar a agenda desses processos regionais. O nosso pressuposto é que o grau de institucionalidade e de legitimidade das organizações regionais influencia no fortalecimento ou no enfraquecimento dos processos de governança regional. Em cada um deles, a análise

se voltou para compreender os mecanismos político-institucionais regionais que promovem sociedades mais pacíficas, plurais e integradas. Partindo da análise das experiências regionais na América e na Europa, o objetivo é avaliar as possibilidades de retorno a uma agenda positiva de direitos e democracia.

Este artigo apresenta uma parte dos principais resultados encontrados pela pesquisa, focando-se especificamente no caso do Mercosul (Mercado Comum do Sul), enquanto um importante expoente do regionalismo americano. O caso europeu foi tratado pela pesquisa como um contraponto porque possui um sistema de governança muito mais estruturado e institucionalizado do que os existentes no resto do mundo. Além disso, este bloco conseguiu estabelecer regulações regionais em questões importantes que possuem caráter impositivo aos Estados, o que não ocorre nos demais casos analisados.

Partimos da suposição de que os processos americanos (e, em especial, os latino-americanos) estão permeados pela lógica do regionalismo líquido (Mariano et al, 2021), o qual limita o seu aprofundamento e dificulta a construção dessa governança regional.

Para demonstrar essa suposição, na primeira seção apresentamos uma discussão sobre a relação entre a construção de um sistema de governança e o regionalismo para lidar com a agenda do desenvolvimento sustentável. Debatemos nesta parte do trabalho as características centrais do que chamamos de regionalismo líquido e como este afeta o comportamento dos governos na construção de um sistema de governança regional.

Na seção seguinte apresentamos como os blocos regionais analisados na pesquisa incorporaram os ODS selecionados, a partir de uma análise dos debates realizados, acordos estabelecidos e cumprimento dos compromissos. No último caso, levamos em consideração a incorporação de normas e mudanças comportamentais decorrentes das regras regionais. Selecionamos como objeto de nossa análise o caso do Mercosul, por ser o processo que: envolve as duas principais economias da América do Sul e com esse critério excluímos os casos da Aliança do Pacífico e da Comunidade Andina (CAN); tem o Brasil como um ator central e para o qual a questão climática é muito importante, levando à exclusão do caso da Organização dos Estados Americanos (OEA); apresenta uma institucionalidade mais complexa, eliminando os casos da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) e União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); e não é apenas um acordo de livre-comércio, apresentando uma agenda mais complexa, o que excluiu o caso do Tratado de Livre-Comércio da América do Norte/Tratado México, Estados Unidos Canadá (TLCAN/T-MEC). A última seção do artigo apresenta as principais

conclusões da pesquisa realizada, indicando algumas reflexões sobre os casos e os resultados obtidos.

**Desafios Globais e os Sistemas de Governança**

A agenda internacional reflete as mudanças ocorridas na ordem internacional, tanto no que diz respeito aos parâmetros estabelecidos pelos países centrais, como pelos questionamentos que surgem como reação a essa própria ordem e sua institucionalidade. Assim sendo, encontramos temas que se tornam perenes nessa agenda e outros que são incorporados conforme as circunstâncias.

Desenvolvimento e segurança podem ser entendidos como questões perenes da agenda internacional, ao envolver aspectos considerados essenciais para a sobrevivência do Estado e para a definição de seu posicionamento no cenário internacional. Enquanto a questão da igualdade de gênero, por exemplo, apresenta-se como um tema de momento fortemente vinculado a preocupações de países ocidentais centrais e suas regiões de influência.

É importante ressaltar que apesar da continuidade na agenda internacional, os temas perenes não apresentam significados necessariamente imutáveis, também sofrendo alterações ao longo do tempo. Muitas vezes, seus significados são ampliados à medida que incorporam novos aspectos ou temas da agenda internacional. Voltando aos exemplos supracitados, desenvolvimento no início do século XXI apresenta uma conotação bastante distinta da sua concepção de 100 anos antes, incorporando preocupações que sequer eram consideradas como relevantes. O mesmo ocorre com a questão da segurança que passou a incorporar um leque amplo de ameaças, que vão desde as tradicionais preocupações com guerras até o problema com as migrações em massa e ataques cibernéticos.

De certa forma, os novos temas tornam-se centrais na agenda à medida que são incorporados nesses temas perenes. O melhor exemplo disso seria a questão ambiental que a partir dos anos 1970 passou a chamar a atenção devido à preocupação com a poluição do meio ambiente. Desde então, um número crescente de pessoas conscientizou-se da relevância dos problemas relacionado ao crescimento populacional e das cidades, dos resíduos químicos emitidos pela produção industrial, dos efeitos do desflorestamento, entre outros. Ao mesmo tempo, o debate se intensificou na esfera científica, sendo o tema ambiental discutido de forma interdisciplinar, e aumentou a percepção dos governos sobre a

necessidade de atender às demandas por políticas que pudessem reverter ou minimizar os impactos maléficos da poluição.

Ainda assim, a questão do aquecimento global somente passou a fazer parte da agenda internacional em junho de 1988, durante a realização da Conferência sobre Mudanças Atmosféricas, organizada pela Organização Mundial de Meteorologia (OMM) na cidade de Toronto, com a publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, o qual destacava os perigos do aquecimento global para a humanidade. Desde então o tema ambiental passou a se vincular tanto à discussão sobre o desenvolvimento, supondo que este deveria incorporar os aspectos de qualidade de vida e da preservação ecológica, como à de segurança, já que poderia afetar a sobrevivência humana e a capacidade de desenvolvimento dos países.

O grande marco dessa nova postura foi a Agenda 21, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992. Este documento representava um plano de ação abrangente, visando promover o desenvolvimento sustentável e servir como um guia para a formulação de políticas e práticas locais e nacionais. A Agenda 21 estabelecia um conjunto de diretrizes para lidar com questões ambientais e sociais, chamando a atenção para a necessidade de se construir uma governança global que promovesse uma harmonização entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental.

Governança refere-se ao processo de tomada de decisões e à administração dos assuntos públicos e privados, englobando os sistemas e práticas através dos quais a autoridade é exercida e os recursos são geridos. Em um sentido amplo, governança abrange a maneira como as organizações, instituições e governos interagem e operam para alcançar objetivos, resolver problemas e implementar políticas.

Considerando que a ideia de governança global refere-se ao modo como a comunidade internacional coordena e gerencia questões que transcendem as fronteiras nacionais e que, portanto, também envolve os instrumentos usados pelos governos para promover a colaboração entre os países para enfrentar determinado desafio de forma coordenada e eficaz, podemos considerar que duas estratégias destacam-se: o multilateralismo e o regionalismo.

Na esfera do multilateralismo, a ONU tem desempenhado um papel central na promoção de um sistema de governança global e na construção de agendas para enfrentar os desafios globais. Por meio de suas diversas agências e programas, a ONU facilita a coordenação entre países, estabelece normas e fornece um fórum para o diálogo internacional. Contribui especialmente com a governança no que se refere à criação de estruturas e processos que permitem a construção de decisões tomadas de maneira

inclusiva, transparente e responsável.

Contudo, embora essencial para a construção de uma governança global, o multilateralismo representado na atuação da ONU não se mostrou plenamente eficaz na superação dos desafios enfrentados. A colaboração entre países tem sido marcada por negociações complexas e, muitas vezes, por compromissos que não são adequadamente implementados ou sustentados. A ausência de mecanismos de monitoramento e responsabilização robustos contribui para a persistência de lacunas na execução das políticas e na consecução das metas estabelecidas.

Não estamos aqui minimizando a importância desses acordos, pelo contrário. As discussões no âmbito da ONU foram fundamentais para estabelecer prioridades e metas aos Estados, que desde 1992 têm se comprometido com objetivos ambiciosos de mudança. A Agenda 21 pressupunha alterações importantes na concepção de desenvolvimento e na maneira de lidar com os recursos humanos, ampliando igualmente a percepção sobre o que significa o meio ambiente. Ainda que seus resultados tenham sido limitados, mostrou-se um parâmetro importante para a elaboração de outra agenda que foram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), lançados em 2000 e que propunham até o ano 2015 incorporar nessa agenda de desenvolvimento sustentável, os problemas de pobreza, desigualdade, saúde e educação.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançados em 2015 como parte da Agenda 2030 da ONU, representam uma evolução desse enfoque. Com 17 objetivos e 169 metas específicas, os ODS também abrangem uma ampla gama de questões: desde a erradicação da pobreza e fome, até a promoção de educação de qualidade e a ação climática. Os ODS foram concebidos para fornecer uma estrutura mais detalhada e operacional para enfrentar desafios globais, incentivando a cooperação internacional e a responsabilidade compartilhada (United Nations, 2024).

A implementação da Agenda 2030 e dos ODS depende fortemente da capacidade da ONU de mobilizar os países membros e assegurar um comprometimento contínuo com as metas estabelecidas. A estrutura da ONU permite a criação de plataformas para a troca de melhores práticas, fornecimento de assistência técnica e monitoramento dos progressos alcançados.

Apesar dos avanços representados pelas agendas da ONU e pelo Acordo de Paris, que visa mitigar as mudanças climáticas, os resultados obtidos têm sido aquém das expectativas. A implementação das normas estabelecidas na Agenda 2030 e nos ODS têm mostrado uma série de desafios e limitações. A fragmentação na aplicação das políticas, a

resistência a mudanças estruturais e a falta de recursos adequados são alguns dos obstáculos que têm impedido a realização de progressos substanciais.

Marx et al. (2021) reconhecem que para alcançar as metas da Agenda 2030 seria necessário a construção de um sistema de governança com mecanismos de controle e cobrança mais firmes. As organizações regionais poderiam exercer um papel importante nesse sentido, uma vez que elas poderiam "(...) strengthen the implementation of global goals by fostering coherence, learning, and ratcheting up through benchmarking between their Members States." (Marx et al., 2021: 2).

Segundo os autores, haveria 4 tipos de contribuição das organizações regionais para a implementação dos ODS. A primeira refere-se ao fato de que as organizações regionais facilitariam a transposição da agenda global para a ação no âmbito nacional, o que está também relacionado com a segunda contribuição, a qual pressupõe que as organizações regionais poderiam exercer um papel de apoio financeiro à sua implementação. Uma terceira contribuição seria a facilitação do diálogo regional e a coordenação para promover uma aprendizagem coletiva, com intercâmbio de melhores práticas e discussão sobre metas compartilhadas. Finalmente, outra contribuição importante é o monitoramento, pois as organizações regionais poderiam utilizar os seus mecanismos existentes para realizar a revisão e acompanhamento da implementação dos ODS em cada Estado-Membro (Marx et al., 2021).

Ao verificar essas contribuições no caso da União Europeia (UE), os autores verificaram que a contribuição do bloco foi mais evidente (ou eficiente?) no que se refere ao monitoramento da implementação dos ODS. Em seguida, houve uma certa contribuição no que se refere à coordenação, em boa medida por conta dos mecanismos existentes e dos compromissos internos da própria UE que estão em sintonia com a Agenda 2030. No entanto, as contribuições com traduzir a agenda global para o regional e dar suporte ao processo de implementação, mostraram-se muito mais restritas no caso europeu. Até o momento da referida análise, os autores verificaram que a Comissão Europeia mostrou-se ausente na iniciativa do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu de implementar uma estratégia comunitária de Desenvolvimento Sustentável. A mesma dinâmica ocorreria quando se trata de financiamento da implementação dos ODS, com a UE apresentando uma participação bastante restrita e indireta (Marx et al., 2021).

Ainda que as críticas e análises apresentadas sejam válidas, o bloco europeu promoveu avanços importantes na agenda de implementação dos compromissos presentes na Agenda 2030, mesmo que sem se referir diretamente a ela. Um exemplo importante disso é o Pacto Verde Europeu ou Pacto Ecológico Europeu articulado pela Comissão e que

se tornou um importante marco para o combate ao aquecimento global.

Mas os resultados europeus poderiam ser encontrados em outros casos de regionalismo? Essa dúvida se explica pelo ineditismo atribuído à UE e pelo fato de outros processos de integração regional não possuírem uma institucionalidade tão robusta. Essa questão foi parcialmente respondida no próprio trabalho de Marx et al. (021) que analisaram também o caso da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático).

O desempenho da ASEAN foi um pouco distinto. Mostrou-se eficiente na tradução da agenda global para a nacional e na coordenação. Diferentemente da UE, a ASEAN demonstrou preocupação em contribuir com o financiamento dessa implementação, especialmente no caso dos membros que dependem de contribuição internacional para financiar essas medidas. No entanto, as limitações financeiras do processo e os escassos recursos são um importante fator limitador para garantir uma atuação mais efetiva do bloco nesse aspecto. No que se refere à contribuição no monitoramento, esta apresentou-se como a mais limitada no caso da ASEAN.

Considerando esses resultados, a questão que nos colocamos neste artigo é se no caso do regionalismo americano marcado pela lógica do regionalismo líquido, esse comportamento seria distinto? Na próxima seção analisamos o comportamento do Mercosul em relação à implementação dos ODS.

## Regionalismo Líquido, Mercosul e a Agenda 2030[3]

O primeiro aspecto a ser discutido quando analisamos o comportamento do Mercosul em relação à Agenda 2030 é compreender a dinâmica desse processo. Devemos levar em consideração que os processos regionais das Américas com maior resiliência ao longo do tempo, apresentam algumas especificidades importantes, que não necessariamente estão presentes em todos os casos: objetivos muito restritos e que exigem baixo comprometimento; desequilíbrio de poder que permite a um ator impor sua vontade aos demais e trazer continuidade ao processo; e Estados com capacidades estatais limitadas para buscar uma inserção internacional autônoma.

O desdobramento dessas características leva a processos regionais marcados por uma lógica institucional flexível, a qual pretende atingir os objetivos por meio de estruturas institucionais regionais limitadas e que não representam constrangimentos para as autonomias nacionais. Essa lógica de funcionamento foi definida como Regionalismo

3 Esta seção contou com a colaboração dos trabalhos realizados por outros membros da equipe de pesquisa: Heloísa Cristina Malta, Luana dos Santos Guimarães, Natanael Gomide Junior eVivian Sant'Ana.

Líquido (Mariano et al., 2021) e pode ser considerada problemática porque estimula a construção de uma institucionalidade incapaz de desenvolver o processo de aprendizado entre seus participantes, necessário para sedimentar a confiança entre eles. Tampouco favorece o desenvolvimento de rotinas e comportamentos que seriam fundamentais para a construção de expectativas positivas por parte dos atores em relação aos comportamentos dos demais. Finalmente, sem os aspectos anteriores, não é possível a construção de valores comuns necessários para a construção de uma identidade coletiva.

Ao mesmo tempo, diante das realidades nacionais de grandes desafios para o atendimento à Agenda 2030, considerando que os governos apresentam capacidades limitadas para lidar com essas questões, os processos regionais americanos poderiam potencialmente contribuir com essa implementação, como apontado por Marx et al. (2021). Para verificar essa contribuição selecionamos o Mercosul porque reuniria as condições necessárias para promover essa contribuição: possui países com grandes economias (ainda que estas atravessem crises); a agenda da integração não está restrita às questões comerciais, apresentando uma institucionalidade mais complexa, com participação da sociedade civil e representantes de outras instituições do Estado; e o Brasil é uma das lideranças do processo, sendo um ator central quando o tema é meio ambiente e mudança climática.

Como apontado anteriormente, a pesquisa focou-se em alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (os ODS 8, 10, 11, 13 e 16) pertencentes à Agenda 2030, analisando dentro dos processos, especificamente as instâncias encarregadas de debater esses temas. Nas próximas subseções apresentamos de forma breve os principais achados da pesquisa. Entre os vários órgãos e instâncias do Mercosul, dois se destacaram nas discussões sobre os ODS: o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e o Instituto Social do Mercosul (ISM). No primeiro caso, fez-se um levantamento[4] no website[5] oficial do Parlasul, buscando por ações que se relacionassem com a Agenda 2030. Foram encontrados 133 documentos que estão ligados com iniciativas que trabalham no sentido de alcançar as metas propostas pela ONU, entre notícias, matérias, propostas de recomendações, declarações, entre outros.

Encontramos documentos que referenciam diretamente os ODS no âmbito do Parlasul desde 2016, e foi em 2019 que a institucionalidade anunciou que faria da Agenda 2030 da ONU uma prioridade na realização de seus trabalhos durante a realização do

4 As buscas foram realizadas por meio de palavras-chaves como desarrollo sostenible, Agenda 2030 e ODS e se concentraram principalmente nas abas Actos do Parlamento, Sesiones Plenarias e Noticias, com recorte temporal entre os anos de 2015 e 2023.

5 Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/.

primeiro seminário internacional *Agenda 2030 en el Parlasur: Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Desde então, os ODS se tornaram parte da agenda estratégica da instituição e tomou-se a decisão de elaborar um plano de ação para incorporar a Agenda 2030 na agenda parlamentar, nas comissões de trabalho e nos projetos do Parlasul (2019a). Ressaltamos também que as metas e os objetivos dos ODS são assuntos recorrentes na Revista Parlasul, uma publicação voltada para divulgar as ações empreendidas pelo Parlasul.

No ISM[6] foram encontrados 16 documentos que se relacionam com a Agenda 2030 da ONU, entre declarações e estudos. Destacamos aqui um documento de 2018 chamado *Declaração de Assunção: redução da pobreza e desenvolvimento sustentável - não deixar ninguém para trás*, no qual o ISM se compromete em desenvolver ações conjuntas para a implementação do cumprimento dos ODS. A exceção desta declaração discursiva, os demais documentos encontrados são estudos realizados pelo Instituto. Dos 16 documentos encontrados, 11 foram classificados como discursivos, ou seja, apresentavam a problemática, mas não apresentavam propostas concretas e específicas para a solução do problema.

O ODS 8: Trabalho Decente e Crescimento Econômico envolve dois aspectos importantes (e complicados) para os países do Mercosul. Por um lado, promover o desenvolvimento econômico tem sido o grande desafio nas últimas quatro décadas, pois embora tenham conseguido impulsionar crescimento econômico em alguns momentos, este não se manteve e nem foi suficiente para transformar significativamente as economias. De outro lado, houve uma precarização do trabalho e flexibilização das normas trabalhistas, impactando diretamente praticamente metade da população economicamente ativa. Esse não é um problema exclusivo dos países do Mercosul, pois de acordo com as informações do *Índice ODS 2019 para América Latina e Caribe* (SDG Transformation Center, 2019), nenhum país que compartilhou suas informações conseguiu superar a marca de atraso significativo no ODS 8.

Com a paralisação das negociações do Mercosul desde 2019, por conta da pandemia da Covid-19 e dos conflitos políticos entre os presidentes da Argentina e do Brasil, a implementação desses planos pouco avançou, assim como não foram articuladas novas medidas regulatórias regionais ou promovidas políticas de cooperação para o tratamento do tema.

6 Disponível em: https://www.ismercosur.org/es/inicio/.

No Parlasul, em relação ao crescimento econômico, identificamos um documento em que a instituição pretende evidenciar, por meio de uma análise discursiva baseada em dados, informações e estatísticas, o papel significativo desempenhado pela China como um crucial parceiro comercial do bloco. Nesse sentido, o objetivo foi demonstrar que o Parlasul desempenharia um papel fundamental na promoção desse ODS, ao estimular o fortalecimento das relações comerciais entre os países do bloco e a China, por meio do estabelecimento de canais de diálogo entre atores relevantes (Parlasur, 2023b).

Também relacionado ao crescimento econômico, encontramos um documento onde é expresso a importância do ingresso da Bolívia no Mercosul como um meio de aumentar as relações comerciais entre os países, o que propiciaria um aumento do desenvolvimento econômico regional.

Este ODS também foi enfatizado no ISM que realizou estudos sobre questões relacionadas às fronteiras e juventudes, além de temas vinculados ao trabalho, em colaboração com o Fundo de Populações da ONU (UNFPA). O projeto *Juventudes e Fronteiras no Mercosul* gerou análises detalhadas sobre a vida dos adolescentes e jovens fez estudos entre 2022 e 2023 abordando a realidade socioeconômica dos jovens nas zonas de fronteira da região, incluindo locais como Encarnación (Paraguai), Posadas e Concórdia (Argentina), Santana do Livramento (Brasil), e Rivera e Salto (Uruguai). Esses estudos visam mapear as condições relacionadas à saúde, educação, trabalho, moradia e migração dos jovens nessas áreas.

Além disso, o ISM também explorou temas relacionados ao trabalho, com um estudo publicado em 2019 intitulado *El futuro del trabajo en Mercosur - capítulo Uruguay*, o qual se concentrou nos impactos das transformações tecnológicas sobre o mercado de trabalho uruguaio. Embora não tenha apresentado propostas específicas, o estudo sublinhou a necessidade de considerar diversas perspectivas no debate sobre o futuro do trabalho.

Outro eixo de pesquisa abordado pelo ISM é o dos trabalhadores migrantes, com um estudo que sistematizou o marco regulatório e a inserção social e econômica desses trabalhadores nos países do Mercosul. O objetivo desse estudo foi fornecer informações para os tomadores de decisão, identificando principais problemas e desafios enfrentados por trabalhadores migrantes na região. Entre as propostas formuladas estão a facilitação da circulação de pessoas, a harmonização das qualificações profissionais e técnicas, e a coordenação das políticas migratórias e laborais.

Apesar de ser um tema relacionado intrinsecamente à preocupação com a redução das assimetrias econômicas e sociais, apenas dois documentos do Parlasul abordam o

ODS 10 – Redução das Desigualdades, indicando uma baixa priorização desse assunto, inclusive porque foi tratado de forma indireta ou meramente retórica. Ambos os documentos são de 2021. Um deles é uma referência às contribuições do Parlasul promovendo a inclusão social de jovens situados em contextos fronteiriços na região. A outra menção é um documento que apresenta a discussão dos parlamentares do Parlasul no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Parlamentar Eurolatinoamericana (EUROLAT).

O ODS11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis contempla dez metas principais: garantir o acesso à habitação adequada; melhorar o transporte público; promover uma urbanização inclusiva e sustentável; preservar o patrimônio cultural e natural; reduzir as fatalidades decorrentes de desastres; incentivar a criação de espaços públicos seguros, inclusivos e verdes; replanejar o desenvolvimento para fortalecer a integração entre áreas urbanas, periurbanas e rurais; fornecer assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento para a criação de ambientes sustentáveis e resilientes; e expandir o número de cidades e assentamentos com foco na inclusão, resiliência e adaptação às mudanças climáticas. Entretanto, os países membros do Mercosul e da União Europeia enfrentam desafios significativos na sua implementação, logrando avançar efetivamente em apenas 12% das metas estabelecidas.

Os debates desenvolvidos pelo Parlasul sobre este tema apresentaram uma sobreposição com a agenda do ODS 13, uma vez que ambos estão relacionados com questões ambientais. E assim como nos ODS anteriores, verificamos que as ações concentraram-se em recomendações e discussões de propostas. Especificamente, solicitou-se ao CMC que incentivasse a integração elétrica e energética entre os países, e os governos nacionais ao desenvolvimento de transportes a partir de energias renováveis

Em outros casos, as propostas estão tramitando ainda no Parlasul, como na relativa ao incentivo nos países-membros de hortas urbanas, ou sua discussão não gerou desdobramentos concretos, como no caso do projeto para incentivar a adoção de legislações e medidas em relação ao tratamento, disposição final e reutilização de resíduos elétricos e eletrônicos. Temas importantes como a implementação de políticas públicas de gestão integral de resíduos, prevenção, redução, reutilização, reciclagem e recuperação de dejetos sólidos estão em tramitação, sem previsão para se tornar recomendação.

O ODS 13 – Ação contra a Mudança Global do Clima não é discutido isoladamente nas reuniões, sendo frequentemente abordado em conjunto com outros ODS, particularmente o ODS 12 e o ODS 15. Os documentos que fazem referência direta aos

ODS mencionam especificamente o ODS 15.8, que trata do controle de espécies invasoras, e o ODS 12.4, que estabelece diretrizes para o manejo adequado de produtos químicos.

Os documentos resultantes das reuniões não fornecem informações detalhadas sobre o grau de implementação dos ODS no Mercosul. Nos Relatórios de Cumprimento de Programa de Trabalho anuais, a implementação da Agenda 2030 é descrita como "em desenvolvimento" e sem previsão de conclusão.

Sem dúvida, este é o ODS ao qual mais foram feitas referências dentro Mercosul, sendo o tema que mais se popularizou e, portanto, sua agenda é uma das mais prioritárias também para o Parlasul. Mesmo assim, boa parte da discussão não se refletiu em medidas efetivas. Em 2015, por exemplo, foi formulada uma proposta de recomendação para que o CMC incentivasse a harmonização da legislação ambiental entre os Estados-membros, da qual não se tem confirmação sobre sua aprovação. Em 2018, surgiu uma proposta de recomendação que sugeria a inclusão das mudanças climáticas como prioridade no Mercosul e a criação de um Grupo Ad Hoc para tratar do tema e formular políticas, mas esta proposta continua em tramitação.

Finalmente, o ODS 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar acesso à justiça e construir instituições eficazes e responsáveis. No Parlasul, diversas propostas foram apresentadas para avançar nesta agenda, com algumas já aprovadas e outras ainda em tramitação. Entre as propostas aprovadas encontramos: uma recomendação para a criação de um grupo de trabalho para a prevenção e combate ao tráfico de pessoas, e outra para um protocolo sobre bioterrorismo, ambas de 2016; a recomendação para a criação de um Foro Consultivo Inter-religioso do Mercosul (2017); e a disposição para criar um grupo de relacionamento com atores econômicos e da sociedade civil (2019).

Estão ainda em tramitação as seguintes propostas: para a criação de um observatório permanente para idosos e um Observatório das Religiões no Mercosul, além de uma proposta de recomendação para a criação de um grupo de trabalho ad hoc para a aplicação da Convenção da ONU sobre delinquência organizada transnacional, todas elas apresentadas ainda em 2016; para a implementação da Educação para a Paz pelo Setor Educativo do Mercosul (apresentada em 2017); para a criação e implementação do direito de iniciativa legislativa popular no Parlasul (de 2018); para um plano de ação regional contra o discurso de ódio e a proposta de declaração para declarar o Mercosul como uma zona de paz (2022); e para regulamentar o sistema de participação popular e a proposta para a criação de uma comissão temporária sobre migração forçada por desastres climáticos e efeitos adversos das mudanças climáticas (2023).

Em geral, é uma atuação mais discursiva, com a proposição de criação de instâncias que dependem da aprovação dos órgãos decisórios do Mercosul. Talvez a atuação mais efetiva neste tema seja que o Parlasul realiza missões de observação eleitoral para fortalecer o Estado de Direito e promover a transparência, e apresenta informações e dados sobre inovações digitais em processos eleitorais.

Outra instância do Mercosul que abordou esse tema foi o Grupo de Trabalho Especializado em Segurança Cidadã (GTESEG), uma iniciativa do Mercosul destinada a promover a cooperação entre os países membros em questões de segurança pública. Os Grupos de Trabalho Especializados (GTEs) são entidades técnicas criadas para abordar áreas específicas dentro da Reunião de Ministros do Interior e da Segurança (RMIS).

## Conclusões

Se analisarmos os dados levantados na seção anterior considerando os quatro tipos de contribuição das organizações regionais para a implementação dos ODS (Marx et al., 2021), percebe-se que haveria uma concentração nos papéis de transposição da agenda global para a ação no âmbito nacional e de coordenação, mas dificuldade para ser um efetivo apoio financeiro à sua implementação ou mesmo no monitoramento.

A análise dos documentos e das atividades do Parlasul e do Grupo de Trabalho Especializado em Segurança Cidadã (GTESEG) entre 2014 e 2023 revela um comprometimento contínuo com a Agenda 2030 da ONU e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente o ODS 16. Desde 2016, o Parlasul tem integrado os ODS em sua agenda estratégica, com discussões e propostas voltadas ao cumprimento dessas metas. Entre os 133 documentos analisados, 68 foram propositivos, refletindo uma abordagem ativa na formulação de estratégias e recomendações. Contudo, o avanço das metas enfrenta desafios, principalmente relacionados à burocracia e à falta de consenso político, resultando em uma implementação muitas vezes lenta e fragmentada.

No contexto do GTESEG, foram evidenciadas diversas iniciativas relevantes, como a Declaração de Foz do Iguaçu (2/2019), que aborda crimes cibernéticos, e decisões como a N.º 46/15 e a N.º 53/15, focadas na gestão de migrações e regulamentação documental. Essas medidas demonstram um alinhamento com o ODS 16 ao promover segurança e transparência. A Declaração N.º 22/17 e outras iniciativas, como a Recomendação N.º 08/15 sobre desarmamento e a Declaração para a Prevenção da Violência contra Mulheres (1/2017), destacam esforços para reduzir a violência e proteger populações vulneráveis.

Ressaltamos que nem sempre a discussão no âmbito do Mercosul está diretamente preocupada com a observância de algum ODS. Em boa parte dos casos, a referência é indireta, sendo o tema tratado a partir de demandas locais que coincidem com metas previstas no ODS, mas que não necessariamente há uma conscientização por parte dos atores envolvidos de que as propostas contribuem para atingir a meta.

Ainda assim, a implementação prática dessas iniciativas enfrenta obstáculos significativos, como a falta de consistência temática e a necessidade de uma maior coordenação entre os países membros. Embora haja um compromisso teórico com a promoção dos ODS, a transformação de discussões em ações concretas e coordenadas é limitada.

Finalmente, percebe-se que a discussão sobre o tema dos ODS concentra-se nas instâncias consultivas do Mercosul, mas são muito limitadas nos órgãos decisórios, os quais ficam encarregados de implementar de fato as propostas encaminhadas. A realidade do regionalismo líquido acaba atuando de forma negativa neste caso, pois mesmo quando há consenso entre os atores em relação a uma proposta ou política, isso não significa necessariamente que a mesma será efetivamente cumprida. Portanto, o fato do Parlasul, do GTESEG ou ISM aprovarem alguma proposta de política comum voltada para o cumprimento das metas, não significa que a mesma seja adotada pelo GMC ou CMC, e nem incorporada às normas nacionais.

**Referências**

CEPAL. Monitoreo Estadístico Regional, 2024. Disponível em: https://agenda2030lac.org/estadisticas/monitoreo-estadistico-regional.html.

CEPAL. ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en América Latina y el Caribe. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/19-00462_flyer_hlpf_web_0.pdf.

Cherem, Mônica T. C. S. A proteção do meio ambiente nas dimensões do Mercosul. *Novos Estudos Jurídicos*. vol. 8, n.1, 2003. p.123-143.

Gomide Junior, Natanael. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e Mercosul: uma análise do Parlasul e do Instituto Social. In Mariano, Karina L. P. (coord.). *Regionalismo e a Agenda 2030 (ODS): Desenvolvimento Sustentável, Equidade e*

*Democracia na Construção da Governança Regional*. Relatório de Pesquisa. Araraquara: 2024.

Irachande, Aninho M.; Almeida, Lucimar B.; Vieira, Marilene M. A. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. *Política e Sociedade*. Vol. 9, n. 16 – abril de 2010. p. 205-223.

Mariano, Karina Lilia Pasquariello; Bressan, Regiane Nitsch; Luciano, Bruno Theodoro. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 60, n. 1, p. 1-18, 2017.

Mariano, Karina Pacífico, Regiane Nitsch Bressan, e Bruno Theodoro Luciano. 2021. "Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas." Revista Brasileira de Política Internacional 64 (2). https://doi.org/10.1590/0034-7329202100204.

Marx, Axel; Pertiwi, Sukmawani B.; Depoorter, Charline; Hoonick, Michiel; Mursitama, Tirta N.; Otteburn, Kari; Anakin, Lili Y. What role for regional organizations in goal-setting global governance? An analysis of the role of the European Union and ASEAN in the Sustainable Development Goals. *Global Public Policy and Governance*, 2021. *https://doi.org/10.1007/s43508-021-00027-6*

Mercosul. Estatuto da Cidadania. MERCOSUL: Mercado Comum do Sul. 2022. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/cidadania/estatuto-cidadania-mercosul/4-trabalho-e-emprego/

Mercosul. Tratados, Protocolos e Acordos. MERCOSUL: Mercado Comum do Sul. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/

Mercosur. Decisão nº 03/2007 do CMC, 2007. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_ES_InstitutoSocial.pdf.

Mercosur. Decisão nº 23/2005 do CMC, 2005. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10698_DEC_023-2005_ES_ProtocoloParlamentoMCS.pdf.

Parlasur. Mercosur crea su Frente Parlamentario contra el Hambre con el apoyo de la FAO, 2019b. Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/16844/1/parlasur/mercosur-crea-su-frente-parlamentario-contra-el-hambre-con-el-apoyo-de-la-fao.html.

Parlasur. Parlasur crea su Comisión Especial para responder a emergencias climáticas y sanitarias en la región, 2024. Disponível em:

https://parlamentomercosur.org/innovaportal/v/22378/1/parlasur/parlasur-crea-comision-especial-para-responder-a-emergencias-climaticas-y-sanitarias-en-la-region.html.

Parlasur. Parlasur recibe importantes invitados y hará de los ODS una prioridad en sus trabajos, 2019a. Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/16828/1/parlasur/parlasur-recibe-importantes-invitados-y-hara-de-los-ods-una-prioridad-en-sus-trabajos.html.

Parlasur. Revista Parlasur nº 35 - Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe, 2023a. Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/21272/1/revista-parlasur-35---marzo-2023.pdf.

Parlasur. Revista Parlasur nº 36 - Mercosul e China: rumo a uma integração comercial forte e dinâmica, 2023b. Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/21540/1/revista-36-junio-2023-pt.pdf.

Pereira, M; T; Silva, C; Massambani, I. M. Índice de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Considerações sobre os Países do Mercosu. *International Workshop | Advances in Cleaner Production* – Academic Work. Barranquilla – Colombia – 2018.

Portal ODS. ODS16. Paz, justiça e instituições eficazes. Disponível em: https://portalods.com.br/ods/ods16-paz-justica-e-instituicoes-eficazes/. Acesso em: 10 março 2024.

Sachs, Jeffrey D. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. *The Lancet*, vol. 379, n. 9832, p. 2206-2211, 2012.

SDG Index & Dashboards. Parte 2: O Índice e Painéis dos ODS. Disponível em: https://dashboards.sdgindex.org/chapters/part-2-the-sdg-index-and-dashboards.

SDG Transformation Center. Índice SDG para América Latina e Caribe 2019. Disponível em: https://sdgtransformationcenter.org/reports/lac-index-2019.

United Nations. SDG Progress Report 2024, 2024. Disponível em: https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2024/SG-SDG-Progress-Report-2024-advanced-unedit ed-version.pdf.

World Inequality Lab. *World Inequality Report 2022,* 2022. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/01/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf.