

INTRODUÇÃO

Desde a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, até a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015, o mundo vive sob o reconhecimento de que os recursos naturais não suportam o padrão de vida da civilização humana, impulsionado pelo modo de produção capitalista. São décadas em que, embora o reconhecimento dessa problemática tenha gerado pressão mundial sobre governos e empresas para conferir sustentabilidade ao desenvolvimento, como medidas para redução das emissões de gases responsáveis pelo efeito estufa e a prática do enunciado na Carta da Terra (2000), não houve freios às exaltações ao crescimento econômico (BOFF, 2012). A natureza segue subordinada às ambições humanas, de modo que os esforços permanecem sendo para restaurar e evitar que a degradação continue (BOFF, 2012).

A preocupação com a vida é premente, mas existem os interesses das potências centrais e das corporações multilaterais que barram essa verdadeira utopia (BOFF, 2012), mesmo diante das chagas da Terra e dos gemidos de milhões de animais e seres humanos que sofrem com a crescente degradação das condições para a vida. Depois da Revolução Científica do século XVI, não houve força capaz de alterar a crença geral de que o importante é produzir e consumir sem limites – refém da percepção de que os recursos do planeta seriam inesgotáveis (BOFF, 2012). É frente a essa questão que se coloca o problema moral do desenvolvimento sustentável, que permanece sendo antropocêntrico e sob domínio dos indicadores econômicos (BOFF, 2012). Além de moral, instalou-se também um problema ético, pois o discurso prega um desenvolvimento sustentável que deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto, mas na prática continua-se a produzir miséria, desigualdade e destruição (BOFF, 2012).

Essa sustentabilidade retórica levou o mundo globalizado a uma crise sistêmica, sentida em menor ou maior grau de acordo com o poder político e econômico de um país perante os demais. São crises que se entrelaçam nas dimensões ambiental, econômica, sanitária, cultural e política e se agravam pela crise de governança socioambiental (JOLY; QUEIROZ, 2020). A sanitária, aguda no cenário nacional, é agravada pelo desmonte do arcabouço legal, institucional e dos mecanismos de regulação, que afetam, sobretudo, os povos tradicionais (JOLY; QUEIROZ, 2020). Não se trata, contudo, de uma crise pontual, pois se analisada em escala global fica evidente o seu caráter estruturalmente crônico, “onde a multiplicidade de interesses econômicos e políticos, associada à falta de mecanismos para, de fato, implementar as decisões das diferentes convenções, impede progressos mais significativos nesse âmbito” (ADAMS et al., 2020; O’NEILL; HAAS, 2019).

Foi diante dessas questões emergentes que se inseriram os debates na disciplina de Abordagens Teóricas e Práticas do Desenvolvimento Local que, embora seja ministrada há mais de 15 anos na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, encontrou no último ano um cenário propício às

discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento local. Foi após a proposta de se analisar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) e suas metas que este trabalho de pesquisa tomou forma. Por isso, uma primeira aproximação à estratégia metodológica remete à necessidade do enquadramento pela natureza do objeto da pesquisa, dos tipos de dados utilizados e pelo olhar analítico sobre eles, fatores esses que evidenciam a opção pela abordagem qualitativa. No tocante ao propósito, pode ser explicitado como exploratório, tanto em virtude da aproximação ainda incipiente dos autores com o objeto, como pela impossibilidade de qualquer extrapolação de seus resultados. Já no que diz respeito ao tratamento metodológico da trajetória percorrida para a coleta e tratamento dos conteúdos textuais utilizados, o mesmo remete ao enquadramento enquanto pesquisa documental, com implícita análise de conteúdo.

Postas as questões metodológicas e a necessidade de recorte para o desdobramento do trabalho, foi preciso selecionar um ODS e, a partir dele, quais metas estariam em convergência com as questões que permeiam o desenvolvimento local. Após a leitura dos ODSs e suas metas, verificou-se que os primeiros 16 objetivos da Agenda 2030 são temáticos, abordando questões de combate, promoção, seguridade, construção, redução e proteção em diversas áreas. À diferença dos anteriores, contudo, o ODS 17 é integrador, ao apontar diretrizes para a implementação em caráter sistêmico. Diante dessa percepção e da ciência quanto à relevância de investigar o ODS 17 mais a fundo, colocou-se a questão: quais são as metas contidas no ODS 17 capazes de evidenciar possibilidades de promoção do desenvolvimento local e a articulação com as diferentes dimensões contidas nos demais objetivos? Para dar destaque ao potencial de políticas públicas locais para promoção do ODS 17, viabilizando o desenvolvimento local, partiu-se da proposição de que existem instrumentos em âmbito local capazes de contribuir para o alcance dos ODS, ao mesmo tempo em que se constata o contemporâneo abandono deles notadamente no Brasil. Para assegurar esse recorte, de caráter territorial, foram selecionadas, para fins analíticos mais aprofundados, as metas 17.14, 17.15, 17.16, 17.17 e 17.19, por expressarem e propugnarem ações passíveis de serem implementadas nos planos locais, por diferentes países e contando com energias e fatores, econômicos, políticos, institucionais, sociais e culturais endógenos.

Para o alcance do objetivo, o texto foi estruturado em três outras seções, além desta introdutória. A subsequente, abordando a contextualização histórica que levou à necessidade da Agenda 2030, tratando dos diálogos entre o desenvolvimento local e a agenda, seguida pela apresentação do ODS escolhido, suas metas e alguns apontamentos teóricos e, por fim, nas considerações finais, apresentando a discussão entre os resultados alcançados e a literatura consultada.

A POLISSEMIA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Segundo Gorenstein (2019), desde o último quarto do século XX as discussões sobre as atividades intensivas em recursos naturais no processo de acumulação e desenvolvimento capitalista apresentou significativas mudanças. Expressando a fase atual do capitalismo, global e financeirizado, os novos paradigmas tecnológicos e suas implicações na divisão internacional do trabalho, novas e velhas assimetrias se (re)produzem. Modificam-se as hierarquias e os fluxos de capitais em escala global e o cenário competitivo internacional, ganhando protagonismo novos atores, como a China, expressivo mercado e investidor significativo, e os países latino-americanos produtores e exportadores de *commodities*, a exemplo do Brasil (GORENSTEIN, 2019).

Nos estudos sobre o estruturalismo latino-americano, há cada vez mais atenção e hierarquização para os problemas ligados a riscos ambientais e ecológicos (GORENSTEIN, 2019), tornando premente a necessidade de se tratar de questões como os conflitos em torno do uso da água, solo, paisagem e florestas, identificando as relações de distribuição antagonicas e o confronto de interesses, bem como as questões culturais, históricas, sociais, políticas e econômicas que culminam nas disputas territoriais por recursos (GORENSTEIN, 2019). A discussão sobre essas questões é importante para dar visibilidade ao problema da degradação ambiental intensificada em nível global desde meados do século XX (GORENSTEIN, 2019). Por outro lado, ainda seguindo a mesma autora, diante das questões polêmicas sobre governança, principalmente nos países periféricos, há o alerta para os limites impostos pelos processos de apropriação de receitas nas integrações potenciais ou efetivadas em cadeias globais de valor nas transformações e novas dinâmicas do capitalismo.

Isto posto, Gorenstein (2019) afirma que diversas abordagens contemporâneas estão vinculando a recente reavaliação e mercantilização dos recursos naturais como continuidade do processo de acumulação primitiva, como definida por Marx (1973). Desde o fechamento dos bens comuns da fase pré-industrial na Grã-Bretanha, passando pela acumulação por expropriação, até o extrativismo e desapropriação modernos, o que se tem são contínuas disputas de poder e conflitos por posse territorial que alimentam a exploração de recursos.

Nesse sentido, considerando a atual fase do capitalismo, suas lógicas não estão mais restritas a territórios específicos, mas articuladas às cadeias globais. Isso faz com que, especialmente nos países da América Latina, haja crises de governança e questionamentos sobre o exercício das funções do Estado e seus limites como instituição reguladora, já que cada vez mais incorporam cláusulas que favorecem empresas multinacionais e seus interesses. Por consequência, Gorenstein (2019) conclui, acerca do desenvolvimento sustentável, que:

Muitas das condições necessárias para gerar ou recriar processos de produção sustentáveis (uso de energias mais limpas e renováveis, por exemplo), repensaria a liderança em termos de capacidades de investimento e desenvolvimentos tecnológicos, desencadeando ou intensificando conflitos em diferentes escalas

(global, nacional, local) e reforçando ainda mais o posicionamento da periferia dos países sob esse novo paradigma mundial (GORENSTEIN, 2019, p. 144).

É considerando essa constatação que se evidencia a importância do local para o desenvolvimento sustentável poder de fato ser efetivado. Como apresenta Fischer (2002), o local deve ser tratado, seguindo os ensinamentos de Milton Santos, como categoria de análise, pois “quando quisermos definir qualquer pedaço do território, devemos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política” (FISCHER, 2002). Partindo dessa definição, a sustentabilidade do desenvolvimento tem que partir do local, uma vez que, segundo Barbieri (2006): “é nesse espaço que as condições de vida fazem sentido para as pessoas”. O mesmo Barbieri (2006) afirma ainda que o local é a dimensão mais importante quando se trata do desenvolvimento pois, conforme o paradigma do desenvolvimento sustentável, é na dimensão local que se estrutura a condição de vida das populações. Já em questão de delimitação territorial, o local pode ser um ou mais municípios próximos, um ou mais bairros, sejam eles rurais ou urbanos ou uma micro bacia hidrográfica (BARBIERI, 2006).

Para o desenvolvimento sustentável, o local passou a significar uma instância privilegiada de atuação que, por isso, deve possuir autonomia em relação aos Estados e Federação, embora articulada com eles (BARBIERI, 2006). Esse privilégio é resultado da globalização, como antes definida, permitindo que as empresas transnacionais tratem o local como espaço estranho e de mera exploração, puramente complementar com os seus interesses globais – emblemático dessa postura é o recente caso do fechamento das plantas da Ford no Brasil. Contraditoriamente, contudo, esse privilégio também resulta em competitividade entre territórios para atração de investimentos e reconhecimento enquanto importantes nós da rede global, alimentando guerras fiscais e nutrindo problemas migratórios (BARBIERI, 2006).

Para fazer frente a essa perversa lógica, Barbieri afirma que é preciso reverter o sentido do “desenvolvimento”, contrapondo, à direção descendente, de cima para baixo, a abordagem de baixo para cima, configurada com base na multiescalaridade transversal, econômica, social, cultural e política e integrando múltiplos atores locais (FISCHER, 2002). Somente assim o local poderá se impor autonomamente frente à globalização, buscando desenvolver políticas sustentáveis já deliberadas, por exemplo, na Agenda 21, que tem como foco economias locais viáveis, comunidades justas e pacíficas, cidades eco eficientes e cidades e comunidades resilientes (BARBIERI, 2006). Trata-se de perspectiva que desnuda a ideia de micro sustentabilidade colocada por Boff (2012), viável com o modelo da economia solidária, pela ideia do cooperativismo e desenvolvimento local pois, como conclui Barbieri (2006):

Não há um único caminho para iniciar um processo de desenvolvimento sustentável local. A Constituição Federal, a Agenda 21 e o Plano de Ação elaborado na Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda Habitat são referências importantes, assim como os diversos indicadores de sustentabilidade que funcionam como mapas de situação local, como o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). [...] Qualquer política de desenvolvimento sustentável local não pode perder de vista os problemas globais, isto é, ela deve ser formulada também com o objetivo de contribuir para a solução ou redução desses problemas no seu nível de atuação espacial. Esse é o sentido da expressão *pensar globalmente e agir localmente*, que se tornou uma espécie de axioma do desenvolvimento sustentável. As ações locais devem ser vistas como instrumentos de ampliação da solidariedade em termos planetários, para que seja possível tornar efetivos os pactos geracionais. São esses os pactos que permitirão criar o que Morin (2001) denomina de “cidadania planetária” (BARBIERI, 2006, p. 43-44).

Já que, como bem aponta Barbieri, é preciso pensar globalmente e agir localmente, o que se pode fazer, enquanto não há um enfrentamento conjunto dos poderes globais, é atuar localmente por meio de medidas que a autonomia hierárquica dos entes permita, buscando uma governança em âmbito local, objetivando colocar em ação múltiplos atores, com práticas que alcancem as demandas específicas de cada contexto, especialmente porque, como apontam Moura e Bezerra (2016), o principal problema para a sustentabilidade das políticas públicas no Brasil é a falta de coordenação política, articulando todos os atores envolvidos, direta ou indiretamente, na construção do desenvolvimento sustentável.

Considerando então que não se pode trabalhar com políticas de desenvolvimento sustentável local sem perder de vista os problemas globais, ao mesmo tempo em que elas devem contribuir para a solução ou redução desses problemas no seu território de atuação, pode-se apresentar um exemplo que vem demonstrando muita efetividade e eficiência na prática desses pressupostos com a economia solidária: os negócios sociais. Segundo Yunus, Moingeon e Lehmann-Ortega (2010), no sistema capitalista existem os negócios maximizadores de lucros que objetivam criar valor para os acionistas e organizações sem fins lucrativos que visam cumprir objetivos sociais. O negócio social, por sua vez, precisa cobrir os custos de operação, pois os donos têm direito de recuperar o dinheiro investido, mas não tem fins lucrativos, porque seu objetivo é atuar como agente de mudanças sociais para o mundo, ao mesmo tempo em que desenvolve características comerciais suficientes para garantir sua sobrevivência (YUNUS; MOINGEON; LEHMANN-ORTEGA, 2010). Os autores explicam que a estrutura organizacional do negócio social é a mesma dos que maximizam os lucros, pois não se trata de uma instituição de caridade, embora o objetivo final não seja o de gerar lucros. O negócio social precisa recuperar seus custos para ser autossustentável, mas seus donos não podem pretender gerar dividendos, embora, se desejarem, possam receber de volta o que investiram. Assim, os excedentes gerados pelo negócio social são reinvestidos nele para que os possa entregar ao público-alvo de beneficiários em forma de preços inferiores, serviços melhores ou maior acessibilidade (YUNUS; MOINGEON; LEHMANN-ORTEGA, 2010).

Portanto, segundo elucidam os autores, os negócios sociais são projetados e operados como empreendimentos regulares, com produtos, serviços, clientes, mercados, gastos e receitas, mas sem perdas e dividendos, já que é criado para ser uma empresa autossustentável que vende bons serviços para melhorar a vida de pessoas pobres, enquanto repassa os investimentos para seus donos. Neste ponto então, fica claro porque se diferencia de ONG's, caridade e filantropia, pois só depende de seus investidores no início do desenvolvimento do projeto (YUNUS; MOINGEON; LEHMANN-ORTEGA, 2010).

Nesse ponto é preciso resgatar uma teoria contemporânea que justifica a defesa da continuidade de políticas públicas locais que praticam a economia solidária, como é o caso dos negócios sociais, por tocar em um ponto essencial para a sociedade: a justiça. Se trata da teoria da justiça elaborada por Amartya Sen (2009), a qual, reformulando as teorias da justiça desenvolvidas anteriormente, altera o foco da discussão para a identificação de injustiças corrigíveis e a promoção da justiça. Alterando a linha argumentativa, Sen aponta que é preciso refletir sobre “se uma mudança social específica melhoraria a justiça, já que ela está fundamentalmente conectada ao modo como as pessoas vivem e não meramente à natureza das instituições que as cercam” (SEN, 2009). Porém, ainda que a abordagem se baseie em princípios quanto à vida e liberdade das pessoas, ela afirma que as instituições não deixam de ter um importante papel instrumental na busca pela justiça, inclusive afirmando que essa maneira de entender a justiça atinge a Democracia no que tange à sua busca em nível global, por meio da argumentação racional pública, aperfeiçoando tanto a democracia quanto a justiça global, podendo assim, inspirar e influenciar ações práticas para além da fronteira (SEN, 2009).

Frente a essa teoria da justiça, é possível afirmar que as metas apresentadas e as políticas públicas locais desenvolvidas, buscam, ao cabo, a diminuição da injustiça, ou seja, a justiça, não apenas em nível micro, mas também em nível macro. Isso fica evidente, corroborando paralelamente os argumentos de Guimarães e Fontoura (2012), quando Sen evoca a antiga diferenciação da literatura sânscrita sobre ética e teoria do direito:

Considere duas palavras diferentes, *niti* e *nyaya*; no sânscrito clássico, ambas significam justiça. Entre os principais usos do termo *niti*, estão a adequação de um arranjo institucional e a correção de um comportamento. Contrastando com *niti*, o termo *nyaya* representa um conceito abrangente de justiça realizada. Nessa linha de visão, os papéis das instituições, regras e organizações, importantes como são, têm de ser avaliados da perspectiva mais ampla e inclusiva de *nyaya*, que está inevitavelmente ligada ao mundo que de fato emerge, e não apenas às instituições ou regras que por acaso temos. Considerando uma aplicação específica, os antigos teóricos do direito indiano falavam de forma depreciativa do que chamavam *matsyanyaya*, “a justiça do mundo dos peixes”, na qual um peixe grande pode livremente devorar um peixe pequeno. Somos alertados de que evitar a *matsyanyaya* deve ser uma parte essencial da justiça, e é crucial nos assegurarmos de que não será permitido à “justiça dos peixes” invadir o mundo dos seres humanos. O reconhecimento central aqui é que a realização da justiça no sentido de *nyaya* não é apenas uma questão de julgar as instituições e as regras, mas de julgar as próprias

sociedades. Não importa quão corretas as organizações estabelecidas possam ser, se um peixe grande ainda puder devorar um pequeno sempre que queira, então isso é necessariamente uma evidente violação da justiça humana como *nyaya* (SEN, 2009, p. 36-37).

Não precisamos ir longe para identificar que peixes enormes devoram diariamente peixes pequenos e que estamos contrariando essa antiga sabedoria. Por isso, a necessidade de romper com a *matsyanyaya*, confirma os argumentos de Fischer (2002) sobre a necessidade de reverter o sentido do desenvolvimento, permitindo que políticas sustentáveis já deliberadas se efetivem e permaneçam, como evidenciou Barbieri (2006), alcançando assim a sustentabilidade, viabilizada pelo modelo da economia solidária, pela ideia do cooperativismo e desenvolvimento local, anteriormente abordados. Sendo assim, a justiça focada em realizações apresentada por Sen (2009), chama ao exercício da razão prática em escolhas reais, exigindo que se compare a justiça entre as escolhas viáveis, pois como ele mesmo aponta, não é necessário “ser um Gandhi, um Martin Luther King Jr, um Nelson Mandela ou um Desmond Tutu para reconhecer que podemos ter objetivos ou prioridades que diferem da busca inflexível de nosso próprio bem-estar apenas” (SEN, 2009). Para concluir esse ponto, é importante evidenciar também a afirmação de Sen (2009) de que frequentemente quem se esquiva da justiça são os seus guardiões, que não estão certos sobre os fundamentos das suas ações ou não estão interessados em examinar cuidadosamente as bases de suas políticas – como é o caso do Brasil atualmente. Daí que, na conceituação do desenvolvimento, a riqueza econômica é uma questão fundamental apenas quando se considera as demais variáveis interdependentes dela, as *circunstâncias*.

É nessa conceituação do desenvolvimento elaborada por Sen (2000), que se identifica as principais formas de privação da liberdade, decorrentes, sobretudo, da falta de pluralismo democrático: subnutrição, falta de acesso a serviços básicos, ausência de saneamento básico e água tratada, emprego, segurança econômica e social e/ou liberdades políticas e direitos civis básicos. Então, posto que fundamentalmente as liberdades políticas e econômicas são importantes em si mesmas e não como meras variáveis para os efeitos econômicos, o autor aponta a necessidade de levar em conta tanto a importância constitutiva quanto a importância instrumental dos direitos civis e liberdades políticas (SEN, 2000). Portanto, *processos* e *oportunidades* são importantes para o desenvolvimento [de capacidades] como liberdade, configurando-se os elementos constitutivos básicos da justiça. E são justamente os processos e oportunidades que o desenvolvimento local sustentável, por meio de políticas integradoras como os negócios sociais, permitem colocar em prática, possibilitando as principais formas de expansão da liberdade objetivadas por Sen (2000): a) liberdades políticas; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais; d) garantias de transparência e e) segurança protetora. Desse modo, buscando a justiça e o desenvolvimento propostos por Sen, vislumbra-se a liberdade, integrando e dando voz aos diversos atores envolvidos direta ou indiretamente nas políticas públicas para, quem sabe assim, deixar a prática da sustentabilidade retórica e evitar mais calamidades, que são caso de injustiça quando podem

ser evitadas, em especial pela falta de ação por parte daqueles que poderiam ter agido para impedi-la (SEN, 2009).

Nesse ponto, é preciso pensar a práxis objetivamente e, para isso, Fischer (2002) apresenta quais atores e poderes precisam se articular e como podem fazer isso. Ela afirma que, no discurso oficial, o desenvolvimento local refere-se à estabilidade e mudança, inovação e permanência, disputa e solidariedade, sentidos contraditórios que são trabalhados simultaneamente por interesses coletivos representados por gestores de processos em vários níveis. Retoma-se, então, a questão da governança, que versa justamente sobre uma gestão coletiva e ações compartilhadas. Segundo Guimarães e Martin (2001), governança implica a convergência das seguintes ideias: a) concepção de que todos os implicados no processo de tomada e implementação de decisões são corresponsáveis e donos das decisões tomadas na qualidade de consumidores ativos; b) concepção do processo de recursos financeiros, organizacionais e outros como resultados de parcerias intra e interorganizacionais e c) valorização das estruturas descentralizadas e participativas que integram tomadas de decisão, implementadas e avaliadas em processo de aprendizagem organizacional.

Por fim, ao se colocar a questão da governança para o estabelecimento da agenda, Fischer (2002) apresenta cinco proposições para a gestão do desenvolvimento local que, pelo exposto, trata-se da gestão do desenvolvimento social. A primeira proposição fala sobre *o que* deve ser feito, *por que* e *para quem*. Nesse sentido a autora aponta que o espectro de iniciativas não é linear, pois os nós e conexões organizativos são muitos, as estratégias variadas e dependendo de indivíduos, grupos e coletivos. A segunda proposição defende que a gestão do desenvolvimento social seja um campo de conhecimento e espaço de práticas híbridas e conflituosas e, embora muito difícil de ser colocada em prática, necessitando de compartilhar o poder e construir instituições e estratégias eticamente relacionais e eficazes. A terceira proposição é orientada pelos valores e pela ética da responsabilidade, implicando que a gestão do desenvolvimento social seja eficiente e eficaz, sendo a eficiência função da efetividade social, ou seja, a legitimidade conquistada. A quarta proposição destaca o indivíduo como líder de transformações sociais ou como gestor e a quinta e última proposição, destaca a importância de se considerar a cultura, onde o gestor social trabalhe também na dimensão simbólica e valorativa, especialmente em culturas locais e na construção de identidades.

O DESENVOLVIMENTO LOCAL NO CONTEXTO DO ODS 17

O resgate da literatura realizado na seção precedente foi necessário porque a Agenda 2030 apresenta 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e, juntos, eles possuem 169 metas, que sinalizam na direção de condições mais justas, equânimes, solidárias, democráticas e duradouras para a vida no planeta. A abordagem de todos esses objetivos e metas, no contexto deste breve trabalho, é

impraticável. Daí que, seguindo os pressupostos da metodologia qualitativa e adotando um delineamento de pesquisa focado na pesquisa documental, foi selecionado, na perspectiva de uma leitura mais aprofundada, apenas o *ODS 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável*. Tal escolha tem apoio em Guimarães e Fontoura (2012), para quem o mundo enfrenta hoje um déficit político e de implementação de decisões já adotadas reiteradas vezes, tanto que as incertezas não são mais sobre as causas, mas sobre as consequências das mudanças climáticas.

Ainda com base nos mesmos autores, defende-se aqui que nenhum outro objetivo seja passível de alcance sem que, de fato, se foque nos meios de implementação de qualquer ação e para isso, devem ser criados mecanismos que assegurem garantias de implementação, que só vão ser possíveis através do desenvolvimento local sustentável. E isso fica escancarado por Guimarães e Fontoura (2012) que, ainda antes da edição da Agenda 2030, afirmavam que:

Definitivamente, não se trata de garantir o acesso, através do mercado, à educação, habitação, saúde ou a um meio ambiente livre de poluição. Ao contrário, a satisfação de necessidades básicas impõe a recuperação de práticas coletivas (solidárias) para a consecução de aspirações materiais e espirituais que garantam o bem-estar humano (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 526).

Consiste essa em uma das linhas de argumentação que justificam a seleção das metas do ODS 17 a terem seus conteúdos investigados mais a fundo doravante. São 19 metas que apresentam propostas para as áreas das finanças, tecnologia, desenvolvimento de capacidades, comércio, questões sistêmicas relacionadas à coerência de políticas e instituições, parcerias multissetoriais e dados, monitoramento e prestação de contas. Dentre as 19 metas, cinco delas podem ser implementadas em âmbito local, contribuindo para a Agenda 21 e, conseqüentemente para o alcance dos objetivos postos não apenas no ODS 17, como também dos demais.

A primeira meta analisada é a de número *17.14: Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável*. Nessa meta é possível observar a importância do local enquanto agente de promoção de implementação e permanência de políticas coerentes que, obtendo eficiência e efetividade a longo prazo, podem ser exemplos seguidos em espacialidades de mais larga abrangência. O local aqui adquire papel central diante da maior possibilidade de articulação entre os atores locais, uma vez que é mais viável alterar e garantir políticas municipais positivas, do que aguardar iniciativas oriundas de esferas estaduais e federal, notadamente numa realidade em que a cultura nacional não compreende a conexão direta entre o desenvolvimento sustentável e as demandas de educação, saúde, políticas sociais e até melhora nos índices de desenvolvimento econômico.

A segunda meta posta em destaque foi a *17.15: Respeitar o espaço político e a liderança de cada país para estabelecer e implementar políticas para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento*

sustentável, que aponta para a importância de se respeitar a autonomia dos países e, analisada mais de perto, defende a autonomia das esferas locais, reconhecendo seu lugar de contribuinte nas formulações de políticas que, ao implementarem o desenvolvimento sustentável, irão contribuir para a diminuição e erradicação da pobreza. Exemplos que corroboram essa defesa são os casos das políticas municipais de segurança alimentar e nutricional, uma das quais, emblemática por sinal, foi tratada por Teixeira (2001) quando, ao abordar o êxito obtido pela prefeitura de Belo Horizonte na implementação de uma política pública capaz de incentivar a produção sustentável de alimentos, a comercialização e a defesa do consumo alimentar, ampliando o alcance social ao combater a pobreza, a fome e a miséria, evidencia o potencial de operacionalização da meta em espaços urbanos. Deve-se observar, ademais, a estreita interdependência dessa meta com a 17.14, dado que sem a firmeza da vontade política, por governos seriamente empenhados com esse tipo de propósito, não seria possível uma política como essa ter sido efetivada.

Demarcada a relevância da ênfase em ações passíveis de serem implementadas no plano local, retoma-se a necessidade de, ainda assim, haver parcerias em todos os níveis, como aponta a meta 17.16: *Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável complementada por parcerias multissetoriais, que mobilizem e compartilhem conhecimento, experiência, tecnologia e recursos financeiros para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento*. Exemplos dessas articulações interinstitucionais, que contam muito para o desenvolvimento local, como mostra a literatura (RODRIGUES e MELO, 2013; SILVA et al., 2012), são os casos de cooperação interinstitucional envolvendo universidades, como especial foco na transferência de tecnologias, convencionais ou sociais¹. Isso porque, para que ocorram essas transferências, deve-se retomar os apontamentos de Fischer (2002) sobre *o que deve ser feito, por que e para quem*. Na cooperação entre universidade-mercado-governo, conforme Fischer resgatou, fica evidente como o desenvolvimento local lida com estabilidade e mudança, inovação e permanência, disputa e solidariedade, sentidos contraditórios que são trabalhados simultaneamente por interesses coletivos representados por gestores de processos em vários níveis. E embora trabalhem com questões que ultrapassam o local, é nele que se realizam essas parcerias e os processos de desenvolvimento delas e da infraestrutura para que as tecnologias possam chegar ao final do processo de transferência. O que demonstra, mais uma vez, a centralidade das ações locais ocorridas nas Universidade, no governo e no mercado, antes de atingirem proporções nacionais e globais.

¹ Sobre isso ver: CAMPOS, A. C. C. F. A inovação e o desenvolvimento regional. In: Anprotec-habitats de inovação, 2002, São Paulo. XII Seminário nacional de parques tecnológicos e incubadoras de empresas, 2002. Ver também: TERRA, B. A transferência de tecnologia em universidades empreendedoras – um caminho para a inovação tecnológica. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

Nessa mesma linha, a meta 17.17: *Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas, privadas, e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias*, apoia o que já vem sendo afirmado. Os exemplos que confirmam a eficácia dessas múltiplas parcerias são os parques e polos tecnológicos², as incubadoras de empresas³, os arranjos produtivos locais⁴, os consórcios intermunicipais, os programas de microcrédito e os empreendimentos da economia solidária. Os parques tecnológicos são espaços institucionais, concentrados, cercados, política e institucionalmente criados e com infraestrutura previamente instalada, para atender a empresas que futuramente venham a se alocar no espaço, ou seja, são criados intencionalmente. Já os polos tecnológicos são territórios que atraem e abrigam números representativos de empreendimentos de base tecnológica, não necessariamente apenas com investimentos públicos e que se desenvolvem de acordo com as tendências de mercado. Por sua vez, as incubadoras de empresas são espaços protegidos, criadas para atender novos empreendimentos, inicialmente muito frágeis. Já os arranjos produtivos locais (APL) são territórios especializados em setores e indústrias com tecnologias maduras, onde há empresas que estabelecem laços de cooperação formais e informais entre si, visando competição no mercado externo, explicitando a governança em diferentes graus de organização pela articulação dos agentes internos: governo, empresas, instituições de ensino e aprendizagem profissional, universidades, sindicatos) dos APLs.

Aqui, novamente vemos a importância da economia solidária ao se contrapor ao sentido e significado do desenvolvimento para a pura competição, alterando a retórica, a ideologia orientadora e as práticas que lhe são afins, conforme evidenciou Fischer (2002). Nessa perspectiva do desenvolvimento solidário ou alternativo, como é o caso dos negócios sociais, são inspirados valores de qualidade e cidadania ao incluir plenamente setores marginalizados na produção e no usufruto dos resultados, sem rejeitar a ideia de desenvolvimento econômico, mas estabelecendo limites e subordinando-a às questões sociais (SANTOS; SILVEIRA, 2001). O empreendedorismo social, definido por Mair e Marti (2006), como “um processo que envolve o uso inovador e combinação de recursos para buscar oportunidade de catalisar mudanças sociais e/ou atender às necessidades sociais”,

² Sobre isso ver: THEIS, I. M. Inovação, desenvolvimento regional e parques tecnológicos: uma análise crítica do caso brasileiro. IN: FISCHER, T. (org.). Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. Ver também: TORKOMIAN, A. L. Estrutura de pólos tecnológicos. São Carlos: EdUFSCar, 1996.

³ Sobre isso ver: SINGER, P. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. Estudos Avançados, v. 18, n. 51, pp. 7-22, 2004. Ver também: BOCAYUVA, P. C. C. Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da COPPE/UFRJ. IN: CAMAROTTI, I. SPINK, P. Redução da pobreza e dinâmicas locais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

⁴ Sobre isso ver: CAMPOS, R. R. Ampliando espaços de aprendizagem: um foco para políticas de estímulos aos arranjos produtivos locais. In: Colóquio internacional de desenvolvimento local – UCDB, Campo Grande, MS, 2004. Ver também: NORONHA, E. G.; TURCHI, L. Política industrial e ambiente institucional na análise de Arranjos Produtivos Locais. Brasília: IPEA, 2005.

seria então onde se encontraria o negócio social. Entendido como um subconjunto do empreendedorismo social, ele dá alta prioridade para a criação de riqueza social. Assim sendo, o negócio social é uma nova forma de negócio que permite gerar benefícios contínuos aos beneficiários e aos investidores que podem alavancar suas próprias habilidades nos negócios e aperfeiçoar a resolução de problemas sociais por meio de um empreendimento responsável.

Essa diversidade de arranjos e modelos de negócios inovadores, com maior apelo social e localmente enraizados demanda a concepção e a adoção de instrumentos de viabilização, igualmente inovadores e de orientação local, como é o caso dos consórcios intermunicipais que, segundo Cruz (2002), são acordos de cooperação entre governos municipais, por meio da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera de poder, que ocorrem na forma de associações ou pactos, instrumentalizando a união entre municípios, com o intuito de resolver problemas e implementar ações de interesse comum (CRUZ, 2002). Outro mecanismo de apoio à implementação de ações e políticas no âmbito local corresponde aos programas de microcrédito, orientados para financiamento a empreendedores e empreendedoras de baixa renda, com aval solidário e acompanhamento periódico presencial nos empreendimentos.

Segundo Leite e Montoro (2008), são serviços financeiros na forma de empréstimos, poupanças, seguros, entre outros, para a população de baixa renda que, normalmente, não tem acesso nem condições de utilizar os serviços no sistema financeiro tradicional e as cooperativas que focam o desenvolvimento produtivo do território na geração de trabalho e renda. Para Veiga (2001), seu esforço é no sentido da integração dos setores excluídos dos sistemas de produção, dos circuitos de consumo e do mercado de trabalho e se orienta no sentido da distribuição de renda. No Brasil, como em âmbito internacional, as iniciativas e os programas de microcrédito vêm se mostrando, historicamente, fundamentais para o suporte e o impulso a empreendimentos de baixa renda territorialmente circunscritos, inseridos nos conceitos de negócios sociais ou da economia solidária. Emblemáticos no país foram os casos do Sistema SEAPE e do Banco Palmas. O primeiro, embora pouco difundido, como lembra Silveira (2001), representou a primeira experiência internacional de microcrédito (antecedendo inclusive a Yunus com a criação do Grameen Bank), articulando, já na década de 1970 do século passado, na linha do prescrito pela meta 17.17, uma grande rede de parcerias, nacionais e internacionais, em apoio à União Nordestina de Apoio a Pequenos Produtores – UNO. O segundo, reconhecido como o primeiro banco comunitário brasileiro, fundado em 1998 (MOSTAGI et al., 2018), tornou-se referência na implementação de ações de desenvolvimento local e inclusão social, igualmente pela articulação de múltiplos atores. Em âmbito internacional, o caso mais eloquente foi o do Grameen Bank que, à diferença desses dois casos brasileiros, contudo, foi fruto de iniciativa pessoal do então banqueiro e futuro Prêmio Nobel da Paz Muhamad Yunus.

Analisando todos esses modelos e instrumentos e lembrando que os municípios podem captar recursos de fontes diversas, seja por meio de projetos submetidos a fontes externas, públicas e privadas, emendas parlamentares e extra orçamentárias, a viabilidade da economia solidária, pela ideia do cooperativismo, escancara o poder de ação do desenvolvimento local ao promover mudanças sociais sustentáveis. Sendo assim, a meta 17.19: *até 2030, valer-se de iniciativas existentes, para desenvolver medidas do progresso do desenvolvimento sustentável que complementem o produto interno bruto e apoiar o desenvolvimento de capacidades em estatística nos países em desenvolvimento*, indica justamente a necessidade garantir a permanência dessas iniciativas que são exemplos bem-sucedidos, confirmando a importância de atuar localmente, considerando todas as questões abordadas neste texto, sem esquecer, é claro, que cada um atua de acordo com as especificidades enfrentadas no contexto em que se insere, pois, como bem afirmou Fischer (2002):

A gestão é um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente limitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades. Como as ações mobilizadoras partem de múltiplas origens e têm muitas direções, as dimensões praxiológica e epistemológica estão entrelaçadas. Aprende-se com as práticas, e o conhecimento se organiza para iluminar a prática. Articular prática e teoria é o desafio da pesquisa e do ensino e extensão. O campo de gestão social ou de gestão do desenvolvimento social é reflexivo das práticas e do conhecimento construído por múltiplas disciplinas [...] (FISCHER, 2002, p. 29).

Ao cabo, esses exemplos permitem resumidamente focar: a) na questão financeira de arrecadação, distribuição, mobilização e promoção de recursos; b) na necessidade de cooperação para operacionalizar, promover e transferir tecnologias; c) no desenvolvimento das capacidades humanas; d) na inserção dos países menos desenvolvidos no comércio global e e) na coordenação e coerência políticas, sendo essa última dimensão passível de ser tratada como agregadora, condição mesmo para que todas as metas anteriores sejam factíveis. Isso porque, uma vez mais, como lembram e defendem Guimarães e Fontoura (2012) o maior desafio da atualidade é *político* e diz respeito às *ações concretas de atores específicos e claramente identificáveis*. Embora eles afirmem que não seja mais o momento de debater a ciência, governança, instituições ou atores necessários para realizar as mudanças, eles também afirmam que é imperativo atuar. Fazendo coro com esses autores, Boisier (1999) afirma que:

Não há nenhuma receita que garanta êxito na questão do desenvolvimento. Porém, há pelo menos duas afirmações certas: se o desenvolvimento se encontra em nosso futuro, não será com ideias do passado que o alcançaremos; se o desenvolvimento é um produto da própria comunidade, não serão outros senão seus próprios membros quem o construirão. (BOISIER, 1999, p. 89).

Não há mesmo nenhuma receita que garanta êxito na questão do desenvolvimento, mas aplicando as sentenças de Boisier (1999), e considerando as afirmações dos demais autores

apresentados, pode-se afirmar que os negócios sociais vêm se mostrando como um efetivo e eficiente produto das próprias comunidades, conforme exposto nas metas destacadas, proporcionando *processos e oportunidades* para o *desenvolvimento [de capacidades] como liberdade*, conforme aponta a teoria da justiça elaborada por Sen. Ademais, como nos lembra Morin (2000), ao falar sobre os sete saberes necessários à educação do futuro: “E hoje que o planeta já está, ao mesmo tempo, unido e fragmentado, começa a se desenvolver uma ética do gênero humano, para que possamos superar esse estado de caos e começar, talvez, a civilizar a terra” (MORIN, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado a partir da leitura do ODS 17 e das metas focalizadas, com base em revisão de literatura que trata da crise socioambiental contemporânea e do papel do desenvolvimento local no cumprimento de uma agenda global, permite concluir alguns pontos significativos sobre o desenvolvimento sustentável. O primeiro é o que diz respeito às metas identificadas do ODS 17, que permitem evidenciar a importância de ações locais para a realização de uma agenda global e, mais que isso, frente ao momento em que o capitalismo se encontra e dada a força da globalização, as ações locais, desde que desenvolvidas através de uma boa governança, se mostram como mais promissoras, se não únicas alternativas no momento. Outra evidência possível é a de que as políticas públicas locais, que articulam os múltiplos atores, sociais, econômicos e políticos e compõem-se de múltiplas parcerias, tendem a impactar diretamente no alcance das metas postas no ODS 17 e, confirma a proposição de que ele é integrador de todos os demais, pois aponta diretrizes para a implementação em caráter sistêmico, dado que as políticas apresentadas contribuem para: a) a luta contra a fome e a pobreza; b) asseguram uma vida saudável e promovem bem-estar; c) promovem o crescimento econômico sustentado, incluso e sustentável e d) promovendo o acesso à justiça e construção de instituições eficazes em todos os níveis. Logo, é possível confirmar a urgência de questionar o abandono desses instrumentos, especialmente nos últimos anos e demandar a implementação e permanência dessas ações solidárias e sustentáveis, investindo nos negócios sociais, porque a solidariedade é a única arma que ainda nos protege das mazelas da globalização nos moldes capitalistas.

Desse modo, é possível afirmar que, sim, existem medidas em âmbito local que apresentam efetividade e eficiência na busca pela sustentabilidade e todas as variáveis que isso implica. Ações essas que permitem melhorar alguns indicadores postos nos ODSs, porém, sendo imprescindível apontar que tudo isso serve apenas de remédio, no sentido jurídico, ou seja, medida que repara um dano. Porém, se a causa não for interrompida, novos danos surgirão, já que é preciso aceitar, pois está mais do que reconhecido, que o capitalismo não poder ser o único modelo creditado para funcionar, porque ele está matando a Gaia e tudo que faz parte dela: fauna, flora e até os próprios homens que ainda creem que ele

funciona. É imperativo, atuar no local, mas lembrar sempre que se a estrutura principal não se altera, as intervenções são apenas floreios, especialmente diante de um caso que deixou de ser urgente e demanda um adjetivo que estamos perto de criar.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, C. et al. Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.25, n.81.
- BARBIERI, J. C. (2006). O local e o global na implementação do desenvolvimento sustentável. In A. Cabral & L. Coelho (Orgs.), **Mundo em transformação caminhos para o desenvolvimento sustentável** (pp. 23-46). Belo Horizonte: Autêntica.
- BOFF, L. Modelos atuais de sustentabilidade e sua crítica. IN: BOFF, L. **Sustentabilidade: o que é, o que não é**. São Paulo: Vozes, 2012.
- BOISIER, S. **Teorías e metáforas sobre el desarrollo**. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.
- CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. IN: OLIVEIRA, F. de; DOWBOR, L.; BAVA, S. C.; SPINK, Peter.; LEVY, E.; CRUZ, M. do C. M. T.; SILVEIRA, C.; BOCAJUVA, C.; ZAPATA, T.; VAZ, J. C.; KAYANO, J.; CALDAS, E.; PAULICS, V. (org.) **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis, 2002.
- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão - introdução a uma agenda. IN: FISCHER, T. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- GORENSTEIN, S. ENFOQUES Y DEBATES SOBRE RECURSOS NATURALES, ACUMULACIÓN Y TERRITORIO. **Semest. Econ.**, Medellín, v. 22, n. 51, pág. 125-148, junho de 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462019000200125&lng=en&nrm=iso. Acesso em 22 de março de 2021. <https://doi.org/10.22395/seec.v22n51a6>.
- GUIMARÃES, N. A.; MARTIN, S. **Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais**. [S.l: s.n.], 2001.
- GUIMARÃES, R.; FONTOURA, Y. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. In: **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set. 2012.
- JOLY, C. A. ; QUEIROZ, H. L. Pandemia, biodiversidade, changes globais e bem-estar humano. **Estud. av.**, São Paulo, v. 34, n. 100, pág. 67-82, dezembro de 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000300067&lng=en&nrm=iso. Acesso em 22 de março de 2021. Epub 11 de novembro de 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.006>.

LEITE, C.; MONTORO, F. A. F. **A importância do microcrédito para o desenvolvimento econômico e social e o Banco do Povo Paulista**. Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito, Rio de Janeiro, 2008.

MAIR, J; MARTI, I. Social entrepreneurship research: a source of explanation prediction and delight. **Journal of World Business** 41(1), 36e44 (2006) The quotations are from p. 37 and 39.

MARX, K. (1973). **El capital (Tomo I)**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1016 p.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à Educação do futuro**. São Paulo: Cortez; 2011.

MOSTAGI, N. C.; PIRES, L. de L.; MAHNIC, C. de L. P.; SANTOS, L. M. L. dos. Banco Palmas: inclusão e desenvolvimento local. **Interações**, v. 20, n. 1, pp. 111-124, 2019.

MOURA, A. S.; BEZERRA, M. C. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** / organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura . – Brasília : Ipea, 2016.

O'NEILL, K.; HAAS, P. M. **Being There: International Negotiations as Study Sites in Global Environmental Politics**. *Global Environmental Politics*, v.19, n.2, p.4-13, 2019.

https://doi.org/10.1162/glep_a_00505.

RODRIGUES, C.; MELO, A. I. The Triple Helix Model as inspiration for Local Development Policies: an experience-based perspective. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, i. 5, pp. 1675-1687, 2013.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Y. F. de O. e; FREITAS, C. C. de; PARANHOS, J.; HASENCLEVER, L. University and the local development in Goiás – Brazil. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 52, pp. 269-272, 2012.

SILVEIRA, C. M. Sistema CEAPE: Programa de Apoio a Pequenos Empreendedores. In: CAMAROTTI, I. e SPINK, P. (orgs), **Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

TEIXEIRA, M. Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte. In: CAMAROTTI, I. SPINK, P. **Redução da pobreza e dinâmicas locais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

VEIGA, S. M. **Elementos para um projeto de Sócio-Economia Solidária**. Proposta, nº 88/89, pp. 60-75, 2001.

YUNUS, M.; MOINGEON, B.; LEHMANN-ORTEGA, L. Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience. **Long Range Planning**, v.43, p.308-325, 2010.