Série | Balanço dos ODS

17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

CADERNOS CEBRAP SUSTENTABILIDADE

Working Papers

ODS 17 e os dilemas da cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável

LAURA TRAJBER WAISBICH

Vol.7 – N.2 ▪ setembro 2026
ISSN 2764-1937

CEBRAP Sustentabilidade

CEBRAP

O Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP - foi criado em 1969 para ser um espaço de produção de conhecimento crítico e independente no Brasil. O foco da instituição é a análise da realidade brasileira, com um estilo de trabalho que enfatiza a comparação e combina a especialização e a interdisciplinaridade, em diálogo constante entre as diferentes perspectivas teóricas e metodológicas das áreas de origem de seus pesquisadores: sociologia, política, demografia, direito, filosofia, história, antropologia, economia e geografia.

Presidente
Adrian Gurza Lavalle

Diretor Científico
Arilson Favareto

Diretor Administrativo
Victor Callil

ISSN 2764-1937

O Cebrap Sustentabilidade - Núcleo de Pesquisa e Análises sobre Meio ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade, dedica-se à produção de conhecimentos voltados a favorecer formas inovadoras de tratamento do tema ambiental e que estejam sintonizadas com os principais avanços realizados pela comunidade científica nacional e internacional. Os estudos, eventos e publicações produzidos pelo núcleo se apoiam em rigor científico e excelência e pela busca em qualificar o debate público no Brasil, tendo como parceiros uma pluralidade de atores favoráveis a uma transição sustentável e inclusiva. Cinco temas concentram as pesquisas do Cebrap Sustentabilidade: Mudanças climáticas; Governança ambiental policêntrica; Biodiversidade, água, alimentos e energia; Cidades e regiões na transição para a sustentabilidade; Epistemologia da sustentabilidade.

Coordenador
Arilson Favareto

https://cebrapsustentabilidade.org
E-mail: sustentabilidade@cebrap.org.br

Cadernos Cebrap Sustentabilidade – *Working Papers*

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Cebrap Sustentabilidade com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à comunidade científica e aos tomadores de decisão públicos e privados atuando em temas ambientais e suas interfaces com a agenda econômica e política do país.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Cebrap.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais. são proibidas.

ODS 17 e os dilemas da cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável

Laura Trajber Waisbich

Introdução

O 17º e último Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) visa "fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável". Na raiz do ODS17 há, portanto, uma aposta em *parcerias* e na *mobilização de recursos* financeiros, técnicos e humanos para sustentar agendas globais para o desenvolvimento sustentável, como os ODS. Neste sentido, o ODS 17 é um meta-objetivo desta já complexa e multifacetada agenda global; um objetivo viabilizador do cumprimento e seguimento tanto dos diferentes objetivos como da Agenda 2030 em seu conjunto.

Concretamente, o ODS 17 propõe metas em cinco áreas distintas: finanças, transferência e compartilhamento de tecnologia, fortalecimento de capacidades em países em desenvolvimento, comércio internacional e questões sistêmicas. Nesta última categoria, figuram ações relativas à coerência de políticas, fortalecimento das parcerias multisetoriais, e controle externo e social da Agenda por meio de dados, transparência e prestação de contas. São muitas as dimensões abarcadas neste Objetivo. No caso das finanças, por exemplo, tem-se um conjunto de metas para viabilizar o financiamento da Agenda ligadas à mobilização de recursos domésticos e externos. Nas fontes externas, há ações previstas em relação à fluxos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) dos países desenvolvidos ao mundo em desenvolvimento (também chamada de Cooperação Norte-Sul); trocas e intercâmbios entre países em desenvolvimento (a chamada Cooperação Sul-Sul); e redução do sobre-endividamento público externo de países em desenvolvimento.

Já no âmbito do comércio, as metas dizem respeito à promoção do acesso de países em desenvolvimento a mercados internacionais. No que tange à coerência de políticas (*policy coherence*, no jargão no campo), busca fomentar sinergias entre políticas domésticas setoriais, política externa, política comercial e políticas de cooperação internacional. Por fim, na agenda de *accountability* (outro jargão do campo), o foco é na produção de dados e no monitoramento da implementação da Agenda e no cumprimento das metas, para fins de prestação de contas a um conjunto amplo de stakeholders nacionais e internacionais.

Laura Trajber Waisbich é Diretora Adjunta de Pesquisa do Instituto Igarapé. Possui mais de 15 anos de experiência em pesquisa e políticas públicas nas áreas de desenvolvimento, política externa e direitos humanos, com foco no papel dos países emergentes do Sul na governança global e no desenvolvimento internacional. Formada em Relações Internacionais e Ciência Política, é doutora em Geografia pela Universidade de Cambridge. Atuou como pesquisadora e docente na Universidade de Oxford, onde dirigiu o Programa de Estudos Brasileiros da instituição. Em 2025, publicou o livro "Southern Powers and Global Development: Responsible but Different" pela Bristol University Press. Também trabalhou com organizações internacionais, think tanks e organizações sem fins lucrativos no Brasil, na Europa e nos Estados Unidos.

Tal como o resto da Agenda, a linguagem pactuada no ODS 17 reflete, por um lado, acordos técnicos e políticos que não se iniciam nem se encerram com os ODS e, por outro, arranjos e configurações (geo)políticas que permearam a negociação da Agenda nos primeiros anos da década de 2010. Politicamente, o último ODS busca garantir um compromisso coletivo por parte dos membros das Nações Unidas (ONU) com a implementação da Agenda: evocando ambição e vontade coletivas em âmbito nacional e internacional de tirar as promessas do papel e alcançar objetivos e metas acordadas, "*não deixando ninguém para trás*". No aspecto mais técnico, estabelece um conjunto de métricas de resultado, consolidando um dever de cada país e do próprio Sistema ONU de mensurar e reportar avanços na implementação dos ODS por meio de indicadores numéricos pactuados entre especialistas em desenvolvimento e técnicos em informações estatísticas dos Estados-membros e da própria ONU. Neste sentido, o ODS 17 traz para o coração de uma Agenda aspiracional e pautada em compromissos voluntários, a lógica das políticas baseadas em resultados e das métricas de mensuração (Fukuda-Parr; McNeill, 2019).

Neste capítulo, discutimos a trajetória do ODS 17 até a presente data à luz das quatro grandes questões que norteiam o livro. A saber: aonde chegamos até aqui em termos de resultados, por que não se chegou mais perto das metas pactuadas, o que este ciclo nos conta sobre o próprio processo de construção de agendas como os ODS (e sobre o estado do multilateralismo no século 21) e o que poderia ser diferente e reformado num próximo ciclo. Começamos por uma breve introdução ao ODS 17, focando em alguns pressupostos e tensões inerentes às parcerias e meios de implementação, bem como no processo de formulação deste Objetivo e nos debates técnico-políticos durante sua negociação entre 2013 e 2015. Em seguida, analisamos a implementação do ODS 17, discutindo os resultados alcançados até o momento. Concluímos o capítulo com uma reflexão acerca dos desafios de revigorar a cooperação internacional para o desenvolvimento na próxima década, considerando a urgência imposta a todos os países (e sobretudo ao Sul Global) por múltiplos desafios de desenvolvimento sustentável, bem como as múltiplas crises e tensões geopolíticas contemporâneas. Destacamos o aprofundamento do desmonte do regime tradicional de cooperação, sobretudo a partir de 2025, como um desafio para o cumprimento das metas acordadas na década passada, mas também como uma janela para repensar o futuro da cooperação para o desenvolvimento, fortalecendo processos de reforma e pluralização de esforços em um mundo que hoje discute o um paradigma "para-além da ajuda/assistência".[1]

Negociando o ODS 17: pressupostos, tensões e pactuações

A inclusão de um objetivo final centrado na própria cooperação internacional para o desenvolvimento, entendida como instrumento para viabilizar o cumprimento da agenda por meio de parcerias e mobilização de recursos, não nasce com os ODS. De fato, a agenda global anterior, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), já possuía um último objetivo semelhante visando "estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento". Tanto o ODM 8 quanto o ODS 17 trazem em seu bojo importantes pressupostos acerca do que é desenvolvimento e de como deve funcionar a cooperação internacional para promovê-lo.

[1] Sobre o chamado "*post-aid pivot*", ver por exemplo as publicações do Projeto Donors in a Post-Aid World, liderado pelo ODI Global, e cuja segunda fase conta com a parceria do Instituto Igarapé: https://odi.org/en/about/our-work/donors-in-a-post-aid-world/.

Aliando aspectos do regime da "Assistência ou Ajuda ao Desenvolvimento" (também referida aqui como Cooperação Norte-Sul) ao pensamento estruturalista e dos teóricos da dependência, o ODS 17 aprofunda ainda mais o entendimento, já presente no ODM 8, de que a efetividade de *parcerias* ou *agendas globais* exige um "ambiente internacional favorável". Tal ambiente favorável se traduze tanto em elementos macroestruturais das relações internacionais, como por exemplo a dimensão econômico-comercial, como nas parcerias mobilizadas para apoiar politicamente e financeiramente os países (sobretudo os países em desenvolvimento no Sul Global) a implementar compromissos e metas acordados.

Longe de ser um argumento novo, a ênfase nas questões macroestruturais, tais como as assimetrias no comércio internacional ou o alto nível de endividamento público externo no Sul Global, é uma demanda de décadas dos países em desenvolvimento, tendo sido abertamente promovida durante as negociações dos ODS na ONU por meio de fóruns tais como o Grupo dos 77 e China[2]. Neste sentido, o enfoque dado a questões macroestruturais no momento da pactuação do ODS 17 é longe de trivial, reforçando o discurso político que reconhece não apenas a persistência de desigualdades internacionais, mas também seu impacto na efetividade de esforços globais visando transformação socioeconômica local, nacional e global. A inclusão destas questões em uma Agenda de caráter voluntário também reforça politicamente e simbolicamente processos de negociação que ocorrem em outros espaços dentro e fora da ONU, seja na Organização Mundial do Comércio (OMC) seja em âmbito bilateral entre países.

Apesar de importante, é preciso, no entanto reconhecer que tal reforço político-simbólico coexiste com uma baixa capacidade da própria Agenda 2030 de influenciar de maneira significativa os demais processos e, assim, reverter de forma substantiva as desigualdades e assimetrias entre países. Tal dissonância faz com que as metas e os indicadores presentes na Agenda pareçam por vezes desconectados ou insuficientes perante a problemática enunciada. Estas fragilidades, como discutiremos mais a diante, acabam por fragilizar a própria autoridade e legitimidade de processos político-normativos globais como a Agenda 2030, minando a confiança de parte dos interlocutores na efetividade dos mesmos e na cooperação internacional para o desenvolvimento.

De fato, a constante tensão entre ambição política e a prática de estabelecer agendas globais, bem como as tensões entre "o técnico" e "o político" (Abramovay; Lotta, 2022) na promoção do desenvolvimento, permeia toda a Agenda 2030. Há um relativo consenso entre especialistas do campo de que esta Agenda é herdeira do pensamento tecnocrático que domina a cooperação para o desenvolvimento há décadas (Ferguson, 1994; Mitchell, 2002; Li, 2007; Kvangraven, 2020). Tal tecnicismo está presente, por exemplo, nas formulações dos diferentes objetivos e na lógica quantitativa de resultados e indicadores para mensurar progresso. Em paralelo, é igualmente evidente que a Agenda 2030 reflete uma intensa mobilização política de diferentes atores (países, organizações não-governamentais, especialistas) para reformar, aprimorar e até mesmo "(re)politizar" parcerias e agendas globais de desenvolvimento, com base nas limitações observadas nos ODM e em outros processos que marcaram a década de 2000, como os debates sobre Efetividade da Ajuda ao Desenvolvimento.

A mobilização gerou frutos e de fato a Agenda 2030 foi formulada nos anos 2010 de forma menos simplista do que a anterior. A Agenda inova, por exemplo, na visão mais interconectada

[2] Ver G77+China, *Statement on behalf of the Group of 77 and China* (New York, April 2013). Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3521g77.pdf.

de como diferentes desafios de desenvolvimento contidos em cada um dos objetivos temáticos/setoriais se inter-relacionam e se expressam não apenas nos países do Sul, mas também no mundo desenvolvido (Fukuda-Parr; Muchhala, 2020; Constantine et al., 2024). Isso fica evidente no próprio ODS 17, dada as sinergias entre as dimensões abordadas neste Objetivo e um conjunto de metas definidas para outros Objetivos. Isso inclui, por exemplo, a meta 10a sobre tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento, tal como preconiza a OMC; a meta 10b sobre incentivos a fluxos de AOD e investimento para países de menor desenvolvimento, países africanos e pequenos estados insulares em desenvolvimento; ou ainda a meta 10.5 sobre regulação e monitoramento de mercados e instituições financeiras globais. Há também a meta 16.4 sobre fluxos financeiros e de armas ilegais, ou ainda as metas 3.b sobre flexibilidades no regime de propriedade intelectual para acesso a medicamentos e proteção da saúde pública e 2.b sobre eliminação de subsídios para exportação de produtos agrícolas relevantes para a segurança alimentar.

Outro indicativo do esforço de "(re)politizar" o desenvolvimento como contraponto às visões mais tecnocráticas dominantes no campo pode ser visto na inclusão de inúmeras metas ao longo da Agenda que reconhecem o papel das políticas e das instituições nacionais (Fukuda-Parr, 2016). No ODS 17, tal preocupação pode ser vista, por exemplo, na menção à necessidade de políticas, instituições e coerência no âmbito internacional para efetivar esta parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, e dado o caráter técnico-político do processo de construção de objetivos globais, não é de se espantar que a definição dos objetivos e metas, mas também das métricas e indicadores para monitorar cumprimento acordados para cada um dos ODS (incluindo o ODS 17) tenha gerado inúmeros e infindáveis debates entre países (Fukuda-Parr, 2016; Fukuda-Parr; McNeill, 2019; Kapto, 2019). No caso do ODS 17, as negociações tocaram em pontos sensíveis dos já clássicos embates Norte-Sul, incluindo a relação entre ajuda ao desenvolvimento, comércio internacional e endividamento externo. Como mencionado, a questão comercial é um ponto contencioso desde os anos 1960 e 1970, momento em que países do Sul defendiam uma Nova Ordem Econômica Internacional, criaram a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e exigiam "menos ajuda e mais comércio" (*"trade, not aid")*. Tal posicionamento se viu também refletido nas posições dos países do Sul à respeito da "coerência de políticas" na Agenda da Efetividade da Ajuda dos anos 2000 e durante as negociações para a adoção dos ODS, sobretudo nas partes da agenda relativas à transformação econômica contida nos ODS 8-10, com destaque ao ODS 9 relativo à indústria, inovação e infraestrutura (Bhattacharya; Rahman; Muhtasim, 2019; Fukuda-Parr; Muchhala, 2020). A questão do endividamento externo, como discutido mais adiante, ganhou mais peso um pouco depois, mas tornou-se central nos debates sobre desenvolvimento nos últimos anos, capitaneada sobretudo por países africanos. O tema aparece com força, por exemplo, nos resultados da Quarta Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (Ffd4), realizada em junho de 2025 em Sevilha, com uma série de iniciativas dedicadas a esta temática, incluindo a criação de novos espaços de articulação e assistência a países endividados (como o *Sevilla Forum on Debt* e o *Borrowers' Forum)* e ações para promover um conjunto de novos instrumentos como a Troca de Dívida por Natureza, entre outros.

Outro ponto contencioso pode ser visto na questão do monitoramento e prestação de contas, incluindo a mensuração das contribuições à Agenda advindas de países em desenvolvimento por meio de ações voluntárias de Cooperação Sul-Sul. A atenção dada à

quantificação dos fluxos financeiros de Cooperação Sul-Sul e de seu aporte aos ODS reflete tanto os dilemas específicos de uma agenda construída sob a lógica financeira e de gestão por resultados, algo cada vez mais presente no campo da cooperação para o desenvolvimento desde o início dos anos 2000, quanto as disputas geopolíticas entre os "tradicionais" e os "novos" atores do campo: de um lado os doadores do Norte e do outros cooperantes do Sul, sobretudo as economias emergentes (Waisbich, 2022, 2023).

Em um contexto de recursos cada vez mais escassos para a cooperação internacional, o tema do financiamento tornou-se cada vez mais crucial para o sucesso das ações de concertação e cooperação internacional. Tais dinâmicas são evidentes não apenas no campo do desenvolvimento, mas também nas agendas ambientais e na saúde, como visto nas negociações climáticas e de proteção à biodiversidade e durante a pandemia de Covid-19 (Esteves, 2017; Mawdsley, 2018; Hege, 2025). Neste contexto, como garantir e mensurar os aportes (sobretudo financeiros) dos países do Sul no marco da implementação dos ODS torna-se questão geopoliticamente espinhosa para um campo sob pressão para mobilizar cada vez mais recursos e obcecado por colocar aspirações e resultados em números, quantificando-as.

Em que pese o caráter voluntário das contribuições dos países do Sul aos esforços em outros países em desenvolvimento—distinto, portanto, do compromisso histórico assumido por países desenvolvidos de transferir 0.7% da renda bruta nacional por meio de AOD ao mundo em desenvolvimento—, as controvérsias em torno da contabilidade e métricas são mais uma faceta do tango geopolítico Norte-Sul contemporâneo e que não dá sinais de que será revertido tão cedo (Waisbich, 2022). Tanto na agenda do desenvolvimento internacional como nas negociações ambientais e climáticas, há uma crescente tensão entre os princípios de "universalismo" e "diferenciação" (Waisbich, 2025). Desde 2015, observa-se uma tendência cada vez maior de formulação de desafios e agendas globais como "universais" (ou até mesmo "planetários"), por afetar a todos e não a apenas certas regiões, países ou grupos de pessoas. A linguagem "universalista" está presente não apenas nos ODS, mas também na Agenda de Ação de Adis Abeba sobre Financiamento ao Desenvolvimento e nos Acordos de Paris, bem como na discussão sobre bens comuns ou bens públicos globais (Hege, 2025). Ao mesmo tempo, tem-se no mesmo período o reconhecimento crescente da questão das desigualdades (sociais, econômicas e ambientais) dentro e entre países, que tensionam e complexificam a efetividade, e a operacionalização, de abordagens estado-cêntricas e universalistas propostas nestas agendas (Esteves, 2017; Mawdsley, 2014).

Neste contexto, se por um lado, há um crescente consenso acerca do caráter persistente das desigualdades, por outro percebe-se que muitas das categorias (geo)políticas criadas no século passado (inclusive as categorias de renda ou produto interno bruto, bem como de país desenvolvido/do Norte e país em desenvolvimento/do Sul) são importantes, mas insuficientes. Isso porque isoladas essas categoriais já não dão conta do pensar e agir sobre os desafios diferenciados de desenvolvimento sustentável da atualidade fazendo valer o princípio da equidade que esteve na base destas construções no passado. O fato de grupos como o G20 ou a lista dos maiores emissores de Gás de Efeito Estufa (GEE) serem compostos por países de renda alta e média-alta, do Norte e do Sul, são indicativos da necessidade de pensar de maneira mais complexa e dinâmica a mobilização destas meta-categorias (Haug; Braveboy-Wagner; Maihold, 2021) e seus efeitos nos arranjos de cooperação internacional. Assim, ainda que categoriais como "país desenvolvido" e "país em desenvolvimento" sejam fundamentais nas negociações multilaterais em várias temáticas, uma visão estanque das mesmas pode trazer

prejuízos à ação coletiva para lidar com os desafios de sustentável e justiça econômica e socioambiental hoje postos tanto nacionalmente como internacionalmente.

O desafio atual, portanto, é de repensar o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, atualizando certos discursos e conceitos a fim de reconhecer desafios e impactos diferenciados tanto no mundo desenvolvido como no mundo em desenvolvimento. Se por um lado, os altos índices de insegurança alimentar (ODS 2) em países como o Brasil não afetam a todos as regiões e grupos sociais da mesma maneira—e o mesmo poderia ser dito sobre risco e vulnerabilidade climática (ODS 13) ou taxas de violência (ODS 16). Por outro, existe na atualidade um vertiginoso crescimento da pobreza, da fome e da desigualdade no centro do capitalismo mundial (Constantine et al., 2024), em países que possuem programas de combate à fome para além de suas fronteiras, em países terceiros ditos "pobres", mas estão pouco estruturados em termos de marcos legais, políticas e instituições, para lidar com estas temáticas em seus próprios territórios.

A verdade é que os pactos sociais, tanto internamente aos Estados como na arena internacional, seguem contenciosos e a calibragem destes dois imperativos—universalismo e diferenciação—segue imperfeita e sujeita a múltiplas interpretações e instrumentalizações, sobretudo quando as discussões envolvem o financiamento: ou seja, "quem paga a conta". O problema é que as batalhas em torno do financiamento de agendas globais têm gerado impasses e entraves acerca do que é ou deveria ser "comum" a todos os países e o que é ou deveria ser "diferenciado" que custam caro, sobretudo aos países e populações mais vulneráveis (Viola; Franchini; Ribeiro, 2012; Waisbich, 2025).

Um último elemento de debate pode ser visto na definição dos 25 indicadores criados para o ODS 17. Nos primeiros anos, muitos dos indicadores foram qualificados pelo grupo de trabalho estatístico dos ODS na ONU como de pouca clareza e/ou difícil compilação[3]. Em 2020, somente cinco indicadores haviam sido produzidos (20%), enquanto quatro (16%) sequer possuíam metodologia definida pelo grupo de trabalho na ONU. Já em 2024, dos 19 indicadores quatro ainda eram avaliados como de difícil operacionalização por não terem dados produzidos regularmente pelos países[4]. À luz do crescente protagonismo dos dados nas políticas públicas, chamados neste campo de *data for development*, as lacunas de informação e dados são vistos como empecilhos, pois significam que o cumprimento destas metas não poderá ser verificado no agregado (Kapto, 2019; Bandola-Gill, 2022).

No Brasil, o governo trabalhou na "nacionalização" ou "internalização" da Agenda 2030 buscando criar entendimentos próprios às metas e aos indicadores, e fazendo adequações ao contexto nacional quando necessário. Neste processo, nove metas do ODS 17 foram "nacionalizadas" (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020). Dentre elas a meta 17.3 para a qual foi sugerido um novo texto: "Mobilizar recursos adicionais para os países em desenvolvimento a partir de múltiplas fontes". Segundo o governo, a adaptação proposta visou justamente retirar a limitação de contabilizar *apenas* recursos financeiros, dado que a mobilização de recursos não-financeiros é uma contribuição importante da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Ou seja, se o governo apenas produzisse dados

[3] De fato, vários deles foram inicialmente alocados ao que os estatísticos chamaram de *Tier II* ou *Tier III*. Ver https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/.

[4] Ver UNSTATS. Tier Classification for Global SDG Indicators (December 2024). Disponível em: https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier Classification of SDG Indicators_ 4 Dec 2024_web.pdf.

sobre sua cooperação "monetária" (ou monetizável), estaria invisibilizando outros aportes "não-monetários" que oferece a outros países em desenvolvimento por exemplo no caso do compartilhamento de tecnologias e "boas práticas" em políticas públicas via cooperação técnica Sul-Sul (Waisbich, 2023).

Esta é uma posição bastante consolidada do governo brasileiro ao menos desde 2010 quando o país passou a publicar informações acerca de fluxos ditos financeiros e não-financeiros (ou monetário e não-monetários) de sua cooperação para o desenvolvimento por meio do *Projeto Cobradi* (liderado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação - ABC). Em paralelo ao levantamento de gastos feitos no âmbito dos relatórios *Cobradi*, especialistas brasileiros reconhecem a importância de avançar multilateralmente na criação de indicadores para quantificar fluxos de Cooperação Sul-Sul justamente porque esta é uma informação necessária para monitorar os ODS. Assim, o Brasil participou ativamente no âmbito da Comissão Estatística da ONU da construção do indicador 17.3.1, cuja pactuação se deu em 2022[5], e de sua operacionalização no marco de um exercício-piloto de compilação de dados oriundos de "cooperantes do Sul" capitaneado pela UNCTAD (Waisbich, 2025).

Por fim, é importante reconhecer as limitações dos indicadores selecionados para capturar, no caso do ODS 17, as teias de relações e negociações entre países que condicionam o próprio sucesso da Agenda 2030 em fortalecer e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Assim, para além do que as métricas serão capazes de revelar ao final do período de implementação, a história do ODS 17 deve ser vista acima de tudo como um retrato da construção político-simbólica de agendas internacionais e das barganhas e *trade-offs* da cooperação internacional para o desenvolvimento nas primeiras décadas do século 21. Com isso em mente, nas seções seguintes discutimos a trajetória do ODS 17 desde então, começando por uma breve análise do que foi alcançado, para depois tratar dos desafios na implementação e nas propostas para a construção de novas agendas que pautarão o debate sobre desenvolvimento internacional em um próximo ciclo, em um contexto ainda mais desafiador.

O que foi possível alcançar

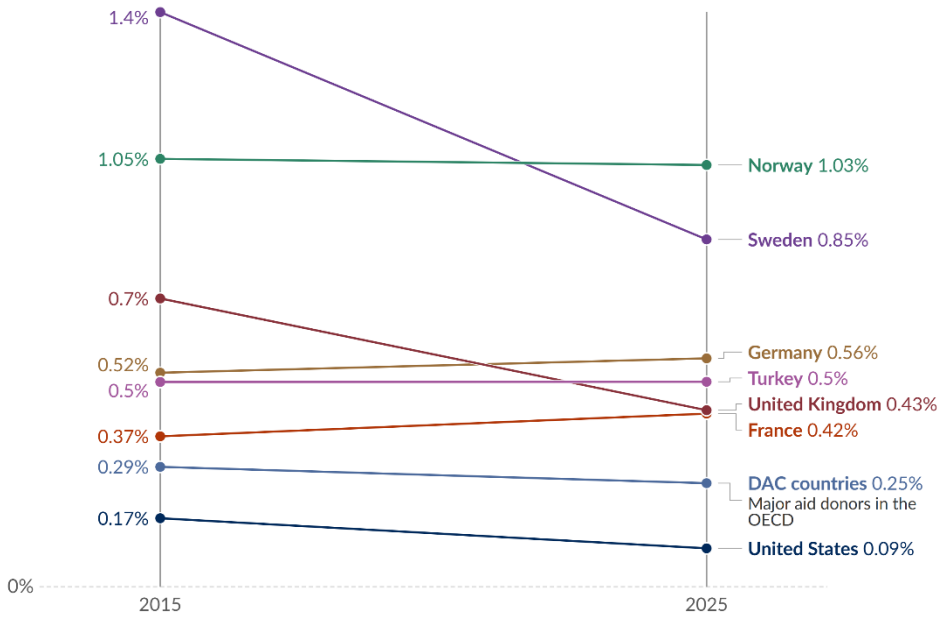
A gama de dimensões relativas a parcerias e meios de implementação a serem "fortalecidas e revitalizadas", na linguagem do ODS 17, faz com que uma análise aprofundada de cada elemento esteja fora do escopo desse capítulo. No entanto, de maneira mais panorâmica, pode-se afirmar que há mais desafios do que avanços em muitas das metas almejadas quando da adoção da Agenda.

No âmbito do financiamento, a última década foi marcada por uma queda nos fluxos de Ajuda Oficial por parte dos países desenvolvidos. A Figura 1, abaixo, ilustra a flutuação nos fluxos de AOD dos países membros da OCDE, tal como estabelecido no indicador para a meta 17.2 que prevê que países desenvolvidos implementem plenamente os seus compromissos de conceder

[5] Ver Agência Brasileira de Cooperação. 'Metodologia de quantificação da cooperação Sul-Sul é tema de encontro com especialistas internacionais', 13/07/2023, disponível em https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/metodologia-de-quantificacao-da-cooperacao-sul-sul-e-tema-de-encontro-com-especialistas-internacionais.

0.7% da renda nacional bruta (RNB) em ajuda externa. Nela é possível ver que poucos países doadores têm cumprido anualmente com esta meta desde 2015, com destaque para a Suécia, Noruega, Alemanha e Reino Unido (este último até 2020 apenas).

Figura 1 – Variação na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (2015-2025)

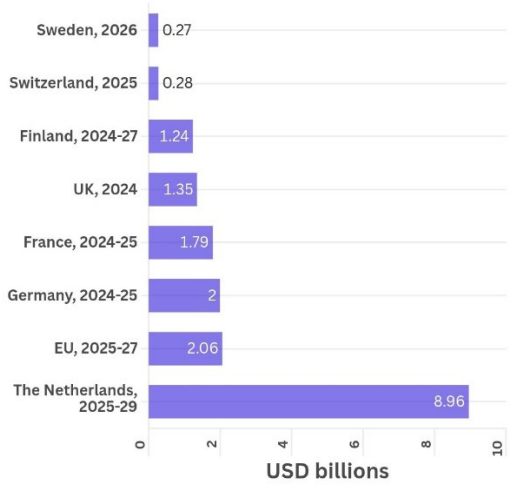


Fonte: Our World in Data (2026), com base em dados da OCDE (2026).

Há pouca chance de que esta tendência se reverta no curto prazo. Pelo contrário, em 2024, oito países anunciaram cortes orçamentários em ações bilaterais de AOD (ver Figura 2), contabilizando 17,2 bilhões de dólares a menos nos próximos cinco anos, sem contar os cortes adicionais vindos do Reino Unido (anunciados em fevereiro de 2025) para reduzir seu orçamento de AOD de 0,5% para 0,3% da RNB até 2027, e os cortes anunciados pelos Estados Unidos em janeiro de 2025, já sob a nova Administração de Donald Trump, que em paralelo também dissolveu sua agência bilateral de cooperação para o desenvolvimento: a USAID. Em 10 de março de 2025, 83 % dos programas operados pela agência haviam sido descontinuados, criando um déficit de 60 bilhões de dólares que nenhum outro doador ou conjunto de doadores consegue cobrir.[6] Como consequência, o ano de 2025 registrou a maior queda nos fluxos de AOD desde o início da série histórica, puxado sobretudo pelos cortes nos Estados Unidos e na Alemanha.

[6] Ver European Parliament (2025). At Glance Infographic: Cuts in US Development Assistance. European Parliament Research Service. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/769540/EPRS_ATA(2025)769540_EN.pdf

Figura 2 – Cortes orçamentários na AOD anunciados em 2024 (em bilhões de USD)



Fonte: ODI Global (2025)

Ainda no quesito das finanças, durante a década passada observou-se um crescimento da dívida pública externa em diferentes países, fruto de velhas e novas dinâmicas de endividamento externo com a entrada da China no rol dos principais credores bilaterais. Não se trata aqui de adotar o discurso frequentemente promovido nas capitais europeias e nos Estados Unidos de que a China pratica uma "diplomacia da dívida", mas de reconhecer a repetição de padrões consolidados de assimetria e dependência que levam muitos países em desenvolvimento, sobretudo no continente africano, ao sobreendividamento externo. Hoje, a metade dos países do continente estão sobreendividados ou a caminho do sobreendividamento (Comelli et al., 2023).

Em paralelo, o comércio internacional sofreu de pouco dinamismo no período, tendo contraído em 2020 e 2023 ao mesmo tempo em que medidas protecionistas se avolumaram em vários países, sobretudo economias industrializadas. Segundo dados da UNCTAD, em 2023, países em desenvolvimento representavam menos de 30% do total da renda mundial advinda de exportação de serviços e 44% no total mundial no caso da exportação de bens. No caso dos bens, a China sozinha respondia por 14% deste total, ocupando a primeira posição no ranking mundial. No que resta do período de implementação dos ODS, a tendência é que o nacionalismo econômico, o boom no preço de várias commodities, as guerras tarifárias e novas incentivos a indústrias nacionais ("verdes" ou não) nas economias avançadas, dificultem ainda mais a inserção da maioria dos países em desenvolvimento no comércio global, gerando reprimarização econômica e inviabilizando a tradicional estratégia de crescimento via exportação de produtos manufaturados. Em paralelo, as negociações comerciais multilaterais na OMC permanecem paralisadas e pouco se avançou na agenda de abertura comercial prevista para a Rodada Doha, e que hoje completa quase duas décadas (UNCTAD, 2024). Na falta de um guarda-chuva multilateral, as negociações seguem avançando nos formatos "minilaterais", entre blocos econômicos, ou por meio de acordos bilaterais, o que tende a gerar desigualdades e assimetrias, deixando certas economias em desenvolvimento (sobretudo as de menor-desenvolvimento relativo e as economias no continente africano) para trás.

Olhando para o período desde 2015, observa-se, no entanto, tanto a abertura de mercados internacionais para produtos oriundos de países em desenvolvimento quanto o aumento de fluxos comerciais Sul-Sul. Isso ocorre em grande parte, ainda que não exclusivamente, à importância do dinamismo da economia chinesa. Parte significativa das trocas comerciais Sul-Sul hoje envolve a China, seja no polo exportador ou importador da equação. Segundo dados da UNCTAD, entre 2007 e 2023, o comércio entre países do Sul Global e a China quase triplicou. O comércio Sul-Sul, excetuando o comércio com a China, também expandiu cerca de 150% no período (UNCTAD, 2024).

O "fator chinês" é bastante claro em todas as regiões do Sul Global, inclusive na América Latina e no Caribe, com a China ocupando o primeiro ou segundo lugar no ranking de parceiros comerciais de quase todos os países (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2018). Apesar dos ganhos econômicos e comerciais, as parecerias com a China também trazem desafios ao desenvolvimento sustentável, com a repetição de padrões de extrativismo concentrador de renda e ambientalmente destrutivo e novas dependências econômico-tecnológicas. Um dos pontos de atenção pode ser visto na aceleração de atividades de mineração (sobretudo de minerais críticos e elementos raros) para sustentar a transição ecológica. Da Amazônia ao Triângulo do Lítio na Argentina, Bolívia e Chile não faltam sinais de que um novo ciclo minerador para viabilizar a transição energética só será justo ou sustentável se contabilizadas métricas "para além do carbono" (Bringel; Svampa, 2023; Sanchez-Lopez, 2023).

Por fim, no que tange às metas relacionadas à dados e transparência, a comunidade internacional (sobretudo agências do sistema ONU e a OCDE) não mediu esforços para monitorar e mensurar avanços na implementação da Agenda. Para além das discussões sobre indicadores—que seguiram ativas muito após a adoção dos ODS—iniciou-se em 2017 a construção de uma nova medida estatística: o TOSSD (sigla para Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável) para quantificar os recursos públicos e privados, nacionais e internacionais em favor dos ODS.

O Brasil tem sido um país importante neste debate, não apenas pela capacidade estatística e de produção de dados para políticas públicas instaladas em instituições como o IBGE e o IPEA, mas também por seu protagonismo como "cooperante do Sul", nas discussões do indicador paras as parcerias Sul-Sul para o ODS 17. Como mencionado acima, após anos de impasse, em 2022, o Brasil ajudou a viabilizar um acordo no âmbito do Grupo de Trabalho sobre ODS da Comissão Estatística da ONU para avançar em um esforço de quantificação da Cooperação Sul-Sul, cujo esforço de coleta de dados se dará no âmbito da UNCTAD. Tal esforço é pioneiro no sentido de produção de dados sobre fluxos Sul-Sul para apoiar a implementação dos ODS. Em paralelo, o Brasil segue inovando na sua contabilização interna, via o Projeto *Cobradi* do IPEA/ABC, de suas contribuições ao desenvolvimento internacional tanto financeiras (ou monetárias) quanto não-monetárias (Ferreira et al., 2020).

Desafios para fortalecer e revitalizar parcerias

Como mencionado anteriormente, as metas e os indicadores para avaliar o cumprimento do ODS 17 são imperfeitos para capturar as aspirações e insuficientes para avaliar avanços, sobretudo quando se trata de parcerias e meios de implementação cujo sucesso no

alcance das metas depende em grande medida de resultados de negociações em arenas para além dos ODS. Tais arenas estão localizadas em âmbito doméstico, por exemplo na mobilização de recursos domésticos e garantia de espaço fiscal, e em âmbito internacional, por exemplo na redução de endividamento externo e na ampliação do acesso a capitais.

Assim, ao refletir sobre o que foi alcançado no marco do ODS17 tem-se uma fotografia que vai além da Agenda em si, dado que os desafios no cumprimento das diferentes metas refletem múltiplos fatores de natureza doméstica, internacional e transnacional. No que tange à mobilização de recursos internos, o baixo dinamismo econômico, a pandemia, o endividamento externo ou até mesmo as pressões por austeridade fiscal em diversos contextos explicam parte dos resultados insuficientes nesta questão. Já o caso da mobilização de recursos externos esbarra nos impactos da crise financeira de 2008 e da retomada dos nacionalismos de cunho político e/ou econômico, sobretudo nos tradicionais doadores do Norte Global.

A queda nos fluxos de AOD refletem mudanças profundas na maneira como doadores tradicionais operam desde a crise financeira (Gulrajani; Swiss, 2019). Neste contexto, a primazia dos chamados "interesses nacionais" fragilizou as narrativas de "solidariedade" e "dívida/reparação histórica" e solapou as já frágeis coalizações internas sustentando a mobilização de recursos públicos nos doadores tradicionais, membros do Comitê de Assistência da OCDE (Gulrajani, 2017). Diante de sucessivas crises econômicas e políticas, e de públicos domésticos cada vez mais cético em relação ao valor da Ajuda ao Desenvolvimento (Yanguas, 2018), muitos países doadores não apenas se afastaram das metas previstas, mas também passaram a contabilizar como AOD outros tipos de gastos, por exemplo com crises e apoio a refugiados (sobretudo no caso dos ucranianos desde 2022) (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023). Tal manobra acabou por inflar orçamentos com fluxos de ajuda humanitária e apoio a refugiados, desvirtuando a prioridade historicamente conferida ao apoio ao combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento socioeconômico em países em desenvolvimento e sobretudo naqueles de menor desenvolvimento relativo (Ahmed; Calleja; Jacquet, 2025).

O debate sobre os propósitos da ajuda externa em um mundo em constante mutação, bem como acerca do que cabe, pode ou deve ser contabilizado como AOD, é complexo e merece atenção. Isso porque as temáticas são cada vez mais interligadas e os nexos entre desenvolvimento-segurança-migração-clima cada vez mais evidentes. No entanto, o discurso do "pragmatismo" cada vez mais presente nos membros da OCDE tem reorientado a alocação de recursos e tirado apoio à tradicional agenda de combate à pobreza multidimensional no Sul Global, em prol de outras agendas, sobretudo a securitária. Neste contexto, o panorama dos últimos anos revela não apenas um progressivo desengajamento dos tradicionais doadores internacionais com a Agenda 2030, mas também uma seletividade bastante problemática, por exemplo ao priorizar a Ucrânia em detrimento de tantas outras agendas e países. É neste sentido que o "efeito Trump" sentido desde o início 2025 intensifica, e até mesmo radicaliza de forma bastante drástica, uma tendência de retração já observada na maioria dos membros do CAD/OCDE há ao menos uma década.

Para além das dinâmicas políticas que afetam os orçamentos e a vontade política de manter os níveis de transferências concessionais aos países do Sul da parte de doadores tradicionais, o período de implementação dos ODS tem sido marcado por múltiplas crises, incertezas e instabilidades globais, entre elas a pandemia de Covid-19 (2020-2022), a crescente rivalidade entre EUA-China, a retomada de conflitos regionais com ramificações globais (como

o caso da Guerra Rússia-Ucrânia e dos conflitos no Oriente Médio em Gaza e no Irã). Tais fatores estão fora do marco dos ODS, mas também condicionam o apetite para cooperar não apenas nesta agenda, mas em muitas outras. Para muitos a última década acentuou ainda mais a crise do multilateralismo tanto neste campo como em outras arenas da governança global (Zoccal, 2020).

Um segundo desafio que merece destaque é a questão do endividamento externo. A questão segue prioritária para países africanos, e esteve na agenda da quarta conferência internacional de Financiamento ao Desenvolvimento (FfD4), mencionada anteriormente. A conferência deu continuidade à agenda de Addis, de 2015, e é um primeiro passo na longa jornada de construção de uma nova agenda global, pós-2030. A questão da dívida também é uma ponte para inovações no nexo entre desenvolvimento e clima, na esteira de diálogos como a Iniciativa de Bridgetown e os incipientes "climate debt swaps" e "nature debt swaps".

Por fim, no caso da produção de dados para dar transparência e garantir a prestação de contas em relação a Agenda, é importante lembrar que, tal como em âmbito doméstico, não há uma tradução imediata entre produção de dados, transparência e prestação de contas. Dados são insumos a processos de participação e controle social que pare serem efetivos exigem sobretudo espaços de diálogo. Neste sentido, tanto em âmbito doméstico no Brasil como no plano internacional ainda há muito em que avançar no sentido de traduzir dados em processos substantivos de controle social e prestação de contas da Agenda 2030.

No Brasil, por exemplo há inúmeras iniciativas espalhadas pelo Executivo e outros Poderes para monitorar, avaliar e debater os ODS. Dentre elas o Relatório Nacional Voluntário (RNV) produzido pelo Governo Federal[7], o monitoramento de indicadores feitos por órgãos como o IPEA e o IBGE, os Cadernos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável produzidos pelo IPEA com análises de diagnóstico e resultado para cada um dos ODS[8], e as auditorias de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU)[9]. No âmbito da gestão e participação social, espaços foram criados nos primeiros anos de implementação da Agenda, mas depois esvaziados nos anos subsequentes. A Comissão Nacional para os ODS (CNDOS), por exemplo, foi instaurada em 2016, mas permaneceu dormente até sua dissolução em 2019 sob Jair Bolsonaro.

Ainda que o acompanhamento e monitoramento dos ODS, e a própria Agenda 2030, tenham perdido vigor em âmbito federal em decorrência da crise político-financeira e do processo de desmonte de políticas observado no país entre 2016 e 2022, parte destes esforços se manteve como resultado da própria integração, localização e descentralização da Agenda em diferentes instrumentos e políticas públicas nacionais, seja em âmbito federal (por exemplo nos Planos Plurianuais – PPA e nas auditorias do Tribunal de Contas da União - TCU), mas também subnacional, em estados e municípios. Contrastando com as instabilidades observadas no monitoramento oficial por parte governo, o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda

[7] Ver a mais recente edição, publicada em 2024, está disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/RNV_Brasil/portugues. A anterior data de 2017.
[8] Os Cadernos estão em sua segunda edição, a primeira foi publicada em 2019. Ambas as séries estão disponíveis em https://www.ipea.gov.br/ods/publicacoes.html.
[9] Ver, por exemplo a iniciativa do Radar ODS do TCU que avaliou a preparação dos governos nacionais da América Latina para a implementação da Agenda 2030, em 2017.

2030[10], criado em 2015, também publica desde 2017 seus Relatório Luz, uma ferramenta de monitoramento e controle social da implementação dos ODS no Brasil.

A partir de 2023, o Governo Federal retomou seu compromisso com a Agenda, propondo um novo objetivo para igualdade étnico-racial (chamado de ODS 18) e instaurando uma nova CNDOS, como espaço de governança. Em 2023, o Ipea também retomou a produção do RNV e dos Cadernos ODS. Tais esforços mostram que o atual governo federal está comprometido com reverter o desmonte promovido até 2022, tanto no âmbito da transparência e prestação de contas como nos esforços no sentido de alcançar resultados no país e em países terceiros, por meio de reforço na Cooperação Sul-Sul.

Reformando agendas e parcerias globais

Olhando para trás não há dúvidas que a Agenda 2030 é transformadora apesar dos limites inerentes a este tipo de instrumento multilateral e dos acordos e pactuações feitos ao longo da negociação (reduzindo ambição e alcance) de vários objetivos, metas ou indicadores. A própria centralidade de uma visão complexa e interconectada sobre desenvolvimento e o reconhecimento de parcerias, meios de implementação e da própria cooperação internacional são ganhos advindo do aprendizado que começou no ciclo anterior, dos ODM, e que provavelmente não serão abandonados.

No entanto, o pouco dinamismo da Agenda 2030 até o momento, e as perspectivas pouco animadoras para o ODS 17 que trata de parcerias e meios de implementação, são indicativos dos desafios de um campo que precisa ser repensado. Os esforços empreendidos em diferentes níveis para lograr resultados em cada um dos ODS, e no ODS 17, se mostraram até aqui insuficientes. Há várias razões para tanto, mas no caso específico do fortalecimento e revitalização de parcerias para cumprir com ambiciosas agendas globais, é preciso levar a sério o conjunto de desafios não apenas na governança global no campo da cooperação para o desenvolvimento, mas também as muitas fragilidades do próprio multilateralismo na atualidade.

Um primeiro desafio é a própria inadequação das instituições existentes e a subsequente crise de legitimidade de um sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento altamente centralizado e dependente do Norte Global (e dos países mais ricos). Alguns dos principais gargalos aqui vão da falta de eficiência e eficácia das instituições existentes e seu descolamento dos anseios da maioria dos países em desenvolvimento, passando pela pluralização e fragmentação de agendas, processos e instrumentos que tratam de questões de desenvolvimento, bem como os próprios limites do modelo de Ajuda (ou Cooperação Norte-Sul) que predomina no campo diante da crise político-financeira no centro do capitalismo global e de temáticas de desenvolvimento cada vez mais complexas e interligadas.

Somado a isso, há uma tensão entre desafios globais e desafios nacionais que se traduz em um descompasso, e até mesmo competição, entre financiamento de bens comuns (ou bens públicos globais), como o clima ou a saúde global, e o financiamento de iniciativas circunscritas a determinados países por meio de recursos públicos (a começar pela AOD, mas também e cada vez mais por meio de outras fontes, inclusive a Cooperação Sul-Sul). Como discutido anteriormente, o aumento das contribuições Sul-Sul e dos aportes de outras fontes, como ao

[10] Ver https://gtagenda2030.org.br/.

setor privado ou a filantropia, não foi capaz de resolver os gargalos de financiamento da Agenda 2030 ao redor do mundo, em um evidente descompasso entre agendas e metas cada vez mais ambiciosas e a capacidade de mobilizar recursos para implementá-las. Neste sentido, a questão do espaço fiscal, fluxos de financiamento externo, novos modelos de taxação, acesso à crédito e liquidez, e perdão da dívida são extremamente importantes, sobretudo para países do Sul Global sobreendividados. Somam-se a estes desafios, as pressões políticas e geopolíticas que lapidaram nos últimos anos o já claudicante apoio político à cooperação internacional para o desenvolvimento no coração do antigo sistema de Ajuda nos Estados Unidos e na Europa.

Diante de um multilateralismo hoje respira por aparelhos e para salvar a cooperação internacional para o desenvolvimento é necessário seguir reformando e avançando no que é possível.

Aprimoramentos rumo a um novo ciclo de objetivos globais de desenvolvimento

Há muitas incertezas no que tange ao estado do multilateralismo, cada vez mais enfraquecido e que passará por novos cheques nos próximos cinco anos, com a extrema-direita isolacionista (ou "anti-globalista") ganhando força política em diferentes países, a começar pelo maior financiador do Sistema de Desenvolvimento da ONU na atualidade: os Estados Unidos. Não há como minimizar a amplitude da crise atual, que é ao mesmo tempo financeira, mas também político-simbólica de falta de legitimidade das instituições e processos multilaterais e de um crescente ceticismo quanto a sua capacidade de agir sobre desafios globais e "entregar" resultados. O que alguns chamam de crise de confiança se manifesta, ainda que não da mesma maneira, tanto em países do Norte como do Sul, à esquerda e à direita do espectro político. Em outras palavras, a própria viabilidade de um novo acordo global está em xeque.

No entanto, no caso de haver um novo ciclo, pós-2030, a construção de uma nova agenda global para o desenvolvimento sustentável passará seguramente pelo debate acerca de parcerias e meios de implementação. Embora as perspectivas rumo a um novo ciclo não sejam animadoras, não são poucas as iniciativas existentes para reformar e aprimorar iniciativas de cooperação internacional, e inúmeras conversas em andamento para identificar e reverter os desafios e gargalos apontados acima. Os debates sobre reforma da cooperação para o desenvolvimento são antigos e os diagnósticos cada vez mais consensuais. No atual contexto de crise do multilateralismo e do próprio sistema de cooperação, e apesar das convulsões sentidas nos últimos anos, vozes reformistas (ou até mesmo transformadoras) do campo têm buscado, por um lado, dar ainda mais visibilidade às questões estruturais (desigualdade, endividamento, acesso à crédito, espaço fiscal, acesso à mercados e taxação) e buscar adaptar os instrumentos da cooperação para incluí-las.

O fato destas agendas figurarem muito claramente na agenda da FfD4, é um sinal desta mudança de paradigma em curso. Por outro lado, há um esforço da parte de alguns atores por fomentar integração e sinergias entre as agendas de paz, segurança e desenvolvimento, entre as agendas climática e de desenvolvimento, e entre as agendas de clima e biodiversidade (ou entre clima e natureza). Há também esforços importantes no sentido de buscar sinergias, e reduzir a fragmentação, entre as diferentes partes do Sistema ONU atuantes nestas temáticas e entre as agências onusianas e outros organismos e iniciativas regionais e minilaterais, como os bancos

multilaterais de desenvolvimento, o G20 ou a Iniciativa do Cinturão e da Rota - BRI, promovida pela China.

Durante a sua Presidência do G20 em 2024, o Brasil liderou acordos sobre alguns destes temas transversais, avançando em iniciativas como a criação de uma Força Tarefa de Clima e Finanças, a aprovação de um roteiro para a reforma dos bancos multilaterais (que dialoga com o lento processo de reforma das instituições financeiras internacionais), o lançamento de uma Aliança Global contra Fome e a Pobreza que busca revigorar de forma mais sinérgica a mobilização política nesta agenda e, por fim, o reconhecimento da importância de trabalhar na taxação de grandes fortunas (elemento que dialoga com novas fontes de financiamento de bens públicos comuns).

No entanto, a grande questão que fica é a capacidade da comunidade internacional de gerar novos consensos no atual contexto. Não se trata de pergunta retórica, pois os problemas abundam e o multilateralismo respira por aparelhos. Vemos um retorno da *realpolitik* e do nacionalismo político e econômico, somado a uma falta de lideranças com autoridade, legitimidade e capacidade de criar consensos, nas esferas doméstica e internacional. Com as dificuldades de cumprimento do Acordo de Paris, em um planeta cada dia mais quente, os anos que nos separam do fim da implementação da Agenda 2030 serão cruciais.

Ainda que a Agenda 2030 não entregue o prometido, há razões para crer que a maioria dos Membros das Nações Unidas, com exceção daqueles que hoje se alinham ao Trumpismo, seguirão apostando neste tipo de instrumento, enquanto processos balizadores de expectativas e prioridades esforços nacionais e para a cooperação internacional, funcionando como normas informais (Fukuda-Parr; McNeill, 2019). No entanto, o próximo ciclo terá que enfrentar algumas das tensões observadas neste ciclo. A primeira delas é a obsessão com objetivos mensuráveis e métricas. Não se trata de abandonar estas lógicas, mas de complexifica-las, para que não viram camisas-de-força. Nas palavras de Fukuda-Parr e McNeill (2019, p. 14, tradução nossa): *"A linguagem dos números está bem posicionada para capturar resultados tangíveis ou atividades, mas é pouco adaptada para representar processos, obstáculos estruturais para alcançar câmbios transformadores ou as particularidades dos contextos locais".* A crítica vale para indicadores de pobreza, bem como para as novas métricas de carbono.

A comunidade internacional terá também que enfrentar mais de frente alguns temas espinhosos: o tema das desigualdades e o tema das crises planetárias. Neste sentido, terá que vencer a resistência, sobretudo no Norte, de tratar o tema das desigualdades, e pensar em estratégias factíveis para financiar objetivos cada vez mais ambiciosos. No caso do nexo entre desenvolvimento, clima e natureza, o Sul Global (e sobretudo aquele que se senta à mesa das grandes economias, como o Brasil) terá que lidar com as tensões e contradições do princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR) e ser mais consequente em suas ações, aumentando progressivamente a ambição de suas ações e suas contribuições aos esforços globais em países mais vulneráveis (Zhang; Zhang, 2022).

Não será fácil relançar a agenda de reformas globais meio a tantas incertezas, mas o papel e protagonismo de grandes países em desenvolvimento ou de potências médias, como o Brasil, serão iguais ou ainda mais importantes do que foram em 2015. Lembrando que o Brasil foi fundamental na elaboração da Agenda 2030, sobretudo na operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável, aliando as agendas ambientais e de desenvolvimento (Fukuda-Parr; Muchhala, 2020; Ricupero, 1993). O atual governo deu mostras de que segue apostando na

cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo retomado suas ações de Cooperação Sul-Sul (sobretudo em agendas em que o país é reconhecido como referência, como nas políticas de combate à fome e desenvolvimento social e agrário) e sua voz em debates multilaterais, no âmbito do G20, BRICS, dos espaços regionais na América Latina e também na ONU, por exemplo no processo do FfD4 e nas COPs do Clima e da Biodiversidade.

Faltando menos de cinco anos para o fim do período de implementação, o contexto atual é turbulento e marcado por extremos: de um lado a queda brusca de ODA por parte de alguns dos maiores doadores (incluindo EUA, a Alemanha e o Reino Unido) e o temor de uma paralisia sistêmica. De outro, sinais de resiliência do sistema multilateral; com a continuidade e até mesmo alguns avanços tímidos nas negociações sobre financiamento para o desenvolvimento (durante a FfD4, em junho de 2025, em Sevilha na Espanha), financiamento climático (durante a COP30, em novembro de 2025, em Belém) e em processos na ONU de grande interesse ao Sul Global relativos à tributação e à dívida externa. Ambas as tendências—turbulências e avanços tímidos—marcarão a difícil jornada de construção de uma nova agenda a partir de 2030 e de renovação nas parcerias e meios de implementação para executá-la em um sistema que segue tentando reinventar-se.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. **A democracia equilibrista: políticos e burocratas no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

AHMED, Masood; CALLEJA, Rachael; JACQUET, Pierre. **The Future of Official Development Assistance: Incremental Improvements or Radical Reform?** Washington DC: Center for Global Development, 2025.

BANDOLA-GILL, Justyna. Statistical entrepreneurs: the political work of infrastructuring the SDG indicators. **Policy and Society**, v. 41, n. 4, p. 498–512, 10 nov. 2022.

BHATTACHARYA, Debapriya; RAHMAN, Mustafizur; MUHTASIM, Syed. **How Coherent Are Trade and Investment Policies of the Southern Finance Providers? A Case Study on Indo-Bangla Lines of Credit**: South-South Ideas. New York: United Nations Office for South-South Cooperation; United Nations Development Programme, mar. 2019.

BRINGEL, Breno; SVAMPA, Maristella. The Decarbonisation Consensus. **Global Dialogue**, v. 13, n. 3, p. 28–31, 2023.

COMELLI, Fabio *et al*. **How to Avoid a Debt Crisis in Sub-Saharan Africa**. *[S.l.: S.n.]*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/09/26/cf-how-to-avoid-a-debt-crisis-in-sub-saharan-africa>.

CONSTANTINE, Jennifer *et al*. Strengthening international mutual learning in food and nutritional security: the role of Brazil's G20 Presidency. **Revista Tempo do Mundo**, n. 34, p. 119–147, 30 abr. 2024.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. **Exploring new forms of cooperation between China and Latin America and the Caribbean**. Santiago: Second

Ministerial Meeting of the Forum of China and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), 2018.

ESTEVES, Paulo. 'Agora somos todos países em desenvolvimento? A Cooperação Sul-Sul e os ODS'. **Pontes**, v. 13, n. 2, p. 8- 12., 2017.

FERGUSON, James. **The Anti-Politics Machine**. Cambridge; Minessota: Cambridge University Press; Univesrsity of Minessota Press, 1994.

FERREIRA, Jhonatan do Rosário *et al*. **TOSSD From a Brazilian Perspective**. Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

FUKUDA-PARR, Sakiko. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. **Gender & Development**, v. 24, n. 1, p. 43–52, 2 jan. 2016.

FUKUDA-PARR, Sakiko; MCNEILL, Desmond. Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs: Introduction to Special Issue. **Global Policy**, v. 10, n. S1, p. 5–15, jan. 2019.

FUKUDA-PARR, Sakiko; MUCHHALA, Bhumika. The Southern origins of sustainable development goals: Ideas, actors, aspirations. **World Development**, v. 126, p. 104706, fev. 2020.

GULRAJANI, Nilima. Bilateral Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies? **World Development**, v. 96, p. 375–389, ago. 2017.

GULRAJANI, Nilima; SWISS, Liam. Donorship in a state of flux. *In*: **Aid power and politics**. *[S.l.]*: Routledge, 2019. p. 199–222.

HAUG, Sebastian; BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline; MAIHOLD, Günther. The 'Global South' in the study of world politics: examining a meta category. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 9, p. 1923–1944, 2 set. 2021.

HEGE, Elisabeth. **Are the key innovations of the Paris Climate Agreement and the 2030 Agenda weathering the multilateral crisis?** Paris: IDDRI, 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cadernos ODS: ODS 17 Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: *[S.n.]*.

KAPTO, Serge. Layers of Politics and Power Struggles in the SDG Indicators Process. **Global Policy**, v. 10, n. S1, p. 134–136, jan. 2019.

KVANGRAVEN, Ingrid Harvold. Nobel Rebels in Disguise — Assessing the Rise and Rule of the Randomistas. **Review of Political Economy**, v. 32, p. 305–341, 2020.

LI, Tania Murray. **The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics**. Durham; London: Duke University Press, 2007.

MAWDSLEY, Emma. Human Rights and South-South Development Cooperation: Reflections on the "Rising Powers" as International Development Actors. **Human Rights Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 630–652, 2014.

MAWDSLEY, Emma. Development geography II: Financialization. **Progress in Human Geography**, v. 42, n. 2, p. 264–274, abr. 2018.

MITCHELL, Timothy. **Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity**. Berkeley, United States: University of California Press, 2002.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Foreign aid surges due to spending on refugees and aid for Ukraine**. Disponível em: <https://web-archive.oecd.org/temp/2023-04-12/655297-foreign-aid-surges-due-to-spending-on-refugees-and-aid-for-ukraine.htm>. Acesso em: 2 fev. 2025.

RICUPERO, Rubens. Crônica de uma negociação (Na Conferência do Meio-Ambiente e Desenvolvimento, Rio/92). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 265–282, abr. 1993.

SANCHEZ-LOPEZ, Maria Daniela. Geopolitics of the Li-ion battery value chain and the Lithium Triangle in South America. **Latin American Policy**, v. 14, n. 1, p. 22–45, mar. 2023.

UNCTAD. **2024 Trade and Development: Report Rethinking development in the age of discontent**. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2024.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís Lemos. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. spe, p. 9–29, 2012.

WAISBICH, Laura Trajber. 'It Takes Two to Tango': South–South Cooperation Measurement Politics in a Multiplex World. **Global Policy**, p. 1758- 5899.13086, 14 abr. 2022.

WAISBICH, Laura Trajber. Active Non-Alignment: Brazil and the measurement of South-South Development Cooperation. **Revista Tempo do Mundo**, v. 31, p. 55–86, 2023.

WAISBICH, Laura Trajber. **Southern Powers and Global Development Responsible but Different**. Bristol: Bristol University Press, 2025.

YANGUAS, Pablo. **Why we lie about aid: development and the messy politics of change**. London: Zed Books, 2018.

ZHANG, Yanzhu; ZHANG, Chao. **Thirty years with common but differentiated responsibility, why do we need it ever more today? Voices**, 4 maio 2022. Disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/blog/thirty-years-common-differentiated-responsibility-why-do-we-need-it-ever-more-today>

ZOCCAL, Geovana. Sharing responsibility: jeopardised multilateralism and the growing centrality of Triangular Cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, p. e007, 2020.

https://cebrapsustentabilidade.org