



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Natália Angélica Chaves Cardoso

Multiculturalismo e Cooperação Internacional:

A desglobalização de povos e comunidades tradicionais para o
aperfeiçoamento da Agenda 2030

Brasília

2019

Natália Angélica Chaves Cardoso

Multiculturalismo e Cooperação Internacional:

A desglobalização de povos e comunidades tradicionais para o
aperfeiçoamento da Agenda 2030

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, em parceria com o Instituto Latino Americano da ONU para prevenção do Delito e Tratamento do Delincente – ILANUD, como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos.

Orientador(a): Dr. Luiz Renato Vieira

Brasília

2019

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Natália Angélica Chaves Cardoso

Multiculturalismo e Cooperação Internacional:

A desglobalização de povos e comunidades tradicionais para o
aperfeiçoamento da Agenda 2030

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, em parceria com o Instituto Latino Americano da ONU para prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente – ILANUD, como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos.

Aprovado em Brasília, em 21 de outubro de 2019 por:

Banca Examinadora:

Prof(a) Dr(a) Mário Lisboa Theodoro
Senado Federal

Prof(a) Dr(a) Luiz Renato Vieira
Senado Federal

MULTICULTURALISMO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: A Desglobalização de Povos e Comunidades Tradicionais para o aperfeiçoamento da Agenda 2030

MULTICULTURALISM AND INTERNATIONAL COOPERATION: The deglobalization of tribes and traditional communities for improving Agenda 2030

Natália Angélica Chaves Cardoso*

RESUMO

Pretende-se realizar uma projeção do papel da ONU na divulgação e monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), destacando a necessidade de aprimoramento dos ODS em relação às Comunidades e Povos Tradicionais, os quais vivem sob um código normativo diverso do mundo ocidental. Para tanto, compreende-se a desglobalização como faculdade de integração seletiva dos PCT que pode beneficiar-se da cooperação internacional para atingimento de seus fins, de modo que o aperfeiçoamento dos ODS auxiliaria na implementação de políticas públicas mais efetivas, segundo medidores mais realistas que facilitariam a aprovação de projetos internacionais voltados àquele público alvo. Sob a ótica de uma cultura de auxílio orientada a resultados, apresenta-se os impactos da conjuntura político-econômica interna e do processo de tomada de decisões no fomento ou desestímulo à implementação e sustentação de projetos.

Palavras-chave: Cooperação Internacional. Agenda 2030. Comunidades Tradicionais.

ABSTRACT

It is intended to project the role of the United Nations (UN) in the dissemination and monitoring of the Sustainable Development Goals (Agenda 2030), highlighting the need to improve the SDGs in relation to Traditional Communities and Peoples (TCP), which live under a different normative code from the western world. To this end, it is understood that deglobalization is a faculty of selective integration of the TCP that can benefit from international cooperation to achieve its goals. The

* Especialista em Direito Público e em Sistema de Justiça Criminal/Analista do Ministério Público da União – Ministério Público Federal. E-mail: nataliacardoso@mpf.mp.br

improvement of the SDGs would assist in the implementation of more effective public policies, according to more realistic metrics that would facilitate the approval of international projects aimed at that target audience. From the perspective of a results-oriented aid culture, we present the impacts of the internal political-economic conjuncture and the decision-making process in fostering or discouraging project implementation and support.

Keywords: International Cooperation. Agenda 2030. Traditional Communities.

Data de submissão dia 7 de outubro de 2019.

Data de aprovação dia 21 de outubro de 2019.

Disponibilidade (endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a situar a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) como instituição auxiliar dos Estados Nacionais soberanos, entre eles o Brasil, no atingimento de metas universalistas sistêmicas de sustentabilidade, ponderando-se, e neste ponto reside seu aspecto inaugural, pela necessidade de revisão dos divulgados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS para melhor apropriação de seus benefícios estruturantes em favor das comunidades e povos tradicionais.

A temática surgiu, basicamente, de dificuldades concretas enfrentadas durante o desempenho de atividade de suporte aos esforços conduzidos no âmbito do Ministério Público Federal, em parceria com representantes da Sociedade Civil Organizada, do Projeto Nova Cartografia Social¹ e do Poder Público Federal, para elaboração de uma plataforma *on line* que reunisse bases de dados georreferenciados acerca dos povos e comunidades tradicionais e que consolidasse informações especializadas e/ou autoidentificadas desses grupos minoritários.

O primeiro obstáculo enfrentado consistiu no reconhecimento de que o Novo Regime Fiscal, implementado a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016, impôs ao Ministério Público Federal severas restrições orçamentárias tornando peremptória a otimização dos recursos disponíveis para a continuidade de atividades finalísticas essenciais ante o restrito espectro de destinação de verbas a novos projetos.

O cenário de parcimônia impulsionou a instituição a recorrer a fontes alternativas de financiamento no afã de conduzir a implementação da idealizada Plataforma de Territórios Tradicionais, o que, por sua vez, representou o fortalecimento de vínculos de cooperação internacional por intermédio de fundações estrangeiras com atividade registrada na Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e outras organizações internacionais que interligam ciência e universidades com

¹ <http://novacartografiasocial.com.br/>

parceiros da Administração Pública para investimentos na área de desenvolvimento sustentável, em concordância com as diretrizes internacionais da ONU.

A partir de uma proposta de negociação mais célere conduzida por aqueles que Lipsky categoriza como *Street-Level Burocrats*², despontou um novo choque de realidade concernente às interações entre a burocracia institucional brasileira, essencialmente verticalizada em seu processo de tomada de decisões, e o *modus operandi* de Agências Internacionais, que primam pela eficiência e celeridade em torno dos projetos e, sobretudo, ambicionam, como requisito à aprovação de financiamentos, identificar a simetria e coerência de novas empreitadas ao vernáculo internacional dirigido ao atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) previstos na Agenda 2030.

Os reclamos de instituições patrocinadoras, no sentido da previsão de avaliações de resultados e de entregas de projetos que guardassem correlação lógica com os ODS, findaram por gerar uma terceira dificuldade no caso concreto de implantação da Plataforma de Territórios Tradicionais: o de como fazê-lo.

De modo incipiente e despreocupado, cogitou-se na disponibilização, dentro do *site* da Plataforma, de campo próprio que abrigasse a descrição dos dezessete ODS e de suas metas, facultando-se a grupos minoritários, por intermédio de questionário de opinião, a inclusão de autoavaliação, a ser seguida de paralela análise qualificada por parte de *experts* acerca a cada um dos tópicos indicados, pretendendo-se a identificação de necessidades prementes, discrepâncias de julgamento, e o levantamento de evolução histórica antes e depois do início de iniciativas específicas direcionadas aos povos e comunidades tradicionais.

Ocorre que, ao avaliar a métrica imposta, por exemplo, para aferir-se o objetivo de erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia, verificamos que essa lógica não parecia ser a mais adequada, por exemplo, para grupos de indígenas extrativistas que não se utilizam da moeda corrente em seu dia-a-dia, tampouco sendo razoável pretender-se assegurar o acesso à saúde e bem estar sem a necessária compreensão do sentido polissêmico que tais objetivos alcançam dentro da diversidade cultural.

Nesse sentido, a partir da defesa de que o nicho social de povos e comunidades tradicionais vive sobre um distinto código legal – via de regra paralelo aos regramentos do Estado Nacional e às disposições internacionais, não por insurgência, mas diante da preexistência e autonomia de suas identidades culturais e de um fático afastamento físico territorial que as mantiveram relativamente alijadas do processo globalizatório assumido nos grandes centros urbanos –, espera-se

² A *Street-level bureaucrat* is defined as a public employee whose work is characterized by the following three conditions: 1. He is called upon to interact constantly with citizens in the regular course of his job; 2. Although he works within a bureaucratic structure, his independence on the job is fairly extensive. One component of this independence is discretion in making decisions; but independence in job performance is not limited to discretion. The attitude and general approach of a *Street-level Bureaucrat* toward his client may affect his client significantly. These considerations are broader than the term *discretion* suggests.; 3. The potential impact on citizens with whom he deals is fairly extensive. (LIPSKY, Michael. *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Institute of Research on Poverty. The University of Wisconsin, Madison, Wisconsin, 1969, p. 2. Disponível em: <<https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>>. Acesso em 10 de jul. 2019.)

incrementar as discussões em torno dos ODS, reconhecendo a validade das proposições contidas na Agenda 2030, mas apontando a necessidade de sua personalização para a realidade de grupos minoritários.

Para tanto, buscar-se-á destacar temas conexos conceituais como a noção de multiculturalismo e de bens públicos globais que estariam a justificar a atuação de Organizações internacionais, e o contraste de seus limites de atuação em relação à soberania clássica dos Estados Modernos mediante o recente tema do transconstitucionalismo, que ganha notoriedade diante dos riscos em escala global e da proeminência de regulamentações internacionais destinadas à proteção dos referidos bens, entre eles, a diversidade cultural, que se fazem ser cumpridas por mecanismos de pressão política e econômica.

Espera-se discorrer, ainda, acerca da origem histórica dos ODS e sua inerente dificuldade de parametrização e monitoramento, destacando a ignorância da diferença evidenciada em propostas regulatórias universalistas e a má utilização do senso comum como balizador de políticas públicas destinadas aos povos e comunidades tradicionais, entendendo-se a desglobalização como movimento contraposto a extensiva aproximação na medida em que reconhece a relevância de compartimentações para assegurar a sobrevivência multicultural.

Nesse sentido, o trabalho é dedicado a grupos minoritários afônicos e a bem-intencionados gestores (*Policy markers* e *street level burocrats*) que, com espírito ensinável e bom ânimo almejem resultados e ação para além do discurso.

2 MULTICULTURALISMO NA AGENDA 2030: RUMO À UMA 2ª ETAPA DOS ODS

Em esforço para dinamizar a compreensão daquilo que se propõe, que é o aperfeiçoamento da Agenda 2030 mediante indicadores específicos a serem destinados aos povos e comunidades tradicionais, importa traduzir os componentes semânticos subjacentes à ideia vindicada.

Assim, aspectos basilares como o que vem a ser multiculturalismo, a relevância das Organizações Internacionais, o próprio nascedouro da Agenda 2030, e a atividade de cooperação diante dos bens públicos globais serão abordados em termos pontuais e acessíveis com o fim de tornar palatável o discurso e demonstrar a congruência de aspectos que estariam a autorizar a formulação proposta.

2.1 Multiculturalismo e Diversidade

2.1.1 Multiculturalismo/Interculturalismo: conceito

No refinamento da perspectiva dialógica e na pretensão de fortalecimento de uma agenda comum dos povos sob o prisma da dignidade humana, o termo “multiculturalismo” ou ainda “interculturalismo” exprime, de maneira simples e didática, o reconhecimento de que uma sociedade é composta por múltiplas culturas.

Muito embora o dinamismo dos choques, relações e conflitos advindos de suas interações pareça ser mais bem refletido no segundo termo, para o presente

escopo adotar-se-á ambos como sinônimos, com foco no questionamento da construção dos preconceitos e das diferenças, sob a perspectiva intercultural crítica³, uma vez que a ideia do multiculturalismo extravasa a mera constatação da pluralidade para aferir também critérios de desigualdade.

Nesse sentido, o multiculturalismo crítico busca articular as visões folclóricas – que fazem uso de mecanismos superficiais de reconhecimento, como a instituição do dia do índio – a discussões sobre as relações desiguais de poder entre as culturas diversas, questionando a construção histórica dos preconceitos, das discriminações, da hierarquização cultural, buscando identificar, na própria linguagem e na construção dos discursos, as formas como as diferenças são construídas⁴.

No presente contexto, o ideal de profusão cultural e de multifário reconhecimento serve de alerta quanto à realidade de sociedades arcaicas (diferenciadas sectariamente)⁵, e aos riscos de uma velada tolerância fraca, dirigida a povos e comunidades tradicionais, que se amolda aos parâmetros anunciados por Roger Pol Droit, em formas de indulgência e de condescendência, na qual a presença do outro implica, quando muito, “uma autorização provisória, temporária, que depende unicamente de nossa boa vontade. Poderíamos decidir suspendê-la”⁶.

Isso porque o sistema de direitos em plano nacional e internacional parece alijar-se de demandas para a proteção de formas culturais de vida e de identidades coletivas, o que parece afetar, de maneira geral, o modo como ocorre o enfrentamento do problema de assegurar direitos e reconhecimento iguais para distintos grupos definidos culturalmente.

A reivindicação de diferenças culturais nas interações sociais, seja por razões de tradição, formas de vida ou origens étnicas⁷, refletem um anseio dos

³ Opõe-se ao multiculturalismo folclórico ou liberal - valorizador da pluralidade cultural, porém reduzindo as estratégias de trabalho a aspectos exóticos, folclóricos e pontuais, como receitas típicas, festas, dias especiais –, geralmente acusado de se omitir com relação às desigualdades. (CANEN, Ana. *O multiculturalismo e seus dilemas: implicações na educação*. Dôssie Educação e Desenvolvimento. Revista Comunicação & Política, v.25, nº2, p.93. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Ana_Canen/publication/237591283_O_multiculturalismo_e_seus_dilemas_implicacoes_na_educacao/links/54e7787e0cf277664ffab005.pdf>. Acesso em 10 de set.2019.)

⁴ Ibid. p.93.

⁵ NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 8. Disponível em: <https://www.academia.edu/36223873/Marcelo_Neves_-_Transconstitucio.pdf>. Acesso em: 25 de jul. 2019.

⁶ DROIT, Roger-Pol. *Tolerância: o que é? Por que é importante? É possível nos dias de hoje? Como educar para a tolerância*. Ed. Contexto: 2014, p. 23.

⁷ No Brasil, as identidades raciais são construções culturais análogas à noção de etnicidade, uma vez que reificam diferenças coletivas como determinantes da trajetória ou posição social dos agentes. Embora a noção de raça se refira a diferenças fenotípicas que, supostamente, constituiriam grupos dotados de realidades biológicas distintas e a de etnicidade à constituição de grupos sociais baseados em diferenças culturais, ambas se referem a fenômenos análogos que são bastante difíceis, ou mesmo impossíveis de serem distinguidos de forma inequívoca. (PINTO. Paulo Gabriel Hilu da Rocha. *Grupos étnicos e etnicidade*. In Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Coord. Antônio Carlos de Souza Lima. Ed. LACED e Associação Brasileira de Antropologia (ABA): Rio de Janeiro-Brasília, 2012, p. 69.)

chamados povos e comunidades tradicionais de serem distinguidos de todas as outras coletividades de modo a manterem e a desenvolverem as suas identidades.

Uma comunidade étnica bem estabelecida forma grupos sociais com vida coletiva ligada não só à construção de uma territorialidade própria, mas uma dinâmica de interações sociais específicas que criam laços de solidariedade e que pode vir a mobilizar-se politicamente para melhor promover demandas de autonomia cultural ou de políticas sociais.

Contudo, via de regra, estes grupos são bastante fragmentados e possuem pouca ou nenhuma capacidade de mobilização coletiva na arena política, tornando premente a exigência de reconhecimento devido à suposta relação entre reconhecimento e identidade, significando, este último termo, a maneira como uma pessoa se define, como é que as suas características fundamentais fazem dela um ser humano.

A identidade é formada, em parte, pela existência ou inexistência de reconhecimento e, muitas vezes, como ocorre, pelo reconhecimento incorreto por parte dos outros, podendo uma pessoa ou grupo de pessoas serem realmente prejudicadas, e alvo de verdadeiras distorções caso aqueles que os rodeiam refletirem uma imagem limitativa, de inferioridade ou de desprezo⁸.

O não reconhecimento ou reconhecimento incorreto podem configurar legítima forma de agressão de amplos impactos negativos já que possuem o condão de reduzir a pessoa ou grupo a uma maneira de ser falsa, distorcida e que restringe, fato que deve ser ponderado quando está em jogo propósitos de universalização do pressuposto lógico da política da dignidade e o ideário de não deixar ninguém para trás.

Isto tem implicações no modo como lidamos com o problema de assegurar direitos legais iguais e reconhecimento igual para os grupos definidos culturalmente pois o processo de atualização de direitos está de fato embutido em contextos que exigem discussões políticas sobre uma concepção partilhada do bem e uma forma de vida desejada que se reconhece como autêntica.

Somente quando se permite a expressão de processos de distribuição de poder, papéis e posições sociais é que surgem verdadeiras identidades étnicas⁹. Na via oposta, quando suprimida ou abafada essa expressão, a ausência de discussões étnico-políticas pode vir a “entusiasmar batalhas culturais nas quais as minorias desrespeitadas voltam-se contra uma maioria cultural insensível”.

E o que se vê, na prática, é que por um bom tempo se apregou superioridade quase eugênica da cultura ocidental com impacto direto no modo em que são trilhadas políticas públicas e definidas as regras aceites, em plano nacional e internacional, comprometendo-se a exata compreensão da igual dignidade rumo à pretensão de efetivo reconhecimento.

⁸ Exemplo disso é a infeliz frase de Saul Bellow - “No dia em que nascer um Tolstoy zulu, ele passará a fazer parte dos nossos hábitos literários”, que denota a manifestação europeia de arrogância, a refletir uma recusa do princípio da igualdade humana e o mesmo potencial que têm os outros povos para formarem uma cultura.

⁹ PINTO. Paulo Gabriel Hilu da Rocha. *Grupos étnicos e etnicidade*. In Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Coord. Antônio Carlos de Souza Lima. Ed. LACED e Associação Brasileira de Antropologia (ABA): Rio de Janeiro-Brasília, 2012, p. 72.

Milita-se que da mesma maneira que todos devem possuir os mesmos direitos civis e de voto, independentemente da raça ou da cultura, todos deveriam usufruir do pressuposto de que as respectivas culturas tradicionais têm valor. O desconhecimento e a “ignorância da diferença” estão a “nivelar” e necessitam de revisão e esta extensão, por mais lógica que possa parecer, é ignorada sob o viés da definição de *standards* e padrões pretensamente universais.

Os fundamentos conceituais da lei moderna parece nos forçar, a funcionar com as diretivas do estado constitucional (e agora, transconstitucional) com a sua prosperidade de pressuposições, mas o conjunto, supostamente neutro, de princípios que ignoram a diferença e que regem a política de igual dignidade pode vir a se tornar, na verdade, um reflexo de uma cultura hegemônica ocidental na qual só a minoria ou as culturas subjugadas são forçadas a alienarem-se, ou adaptar-se às contingências externas nacionais e internacionais.

Consequentemente, a suposta sociedade justa e ignorante das diferenças é, não só inumana (porque subjuga identidades), mas também ela própria extremamente discriminatória, de uma maneira sutil e inconsciente¹⁰.

Como já alertado alhures, o reconhecimento incorreto não implica não só uma falta do respeito devido. Pode também marcar as suas vítimas de forma cruel, subjugando-as através de um sentimento incapacitante de ódio contra elas mesmas. Nesta perspectiva, a sua autodepreciação torna-se um dos instrumentos mais poderosos de sua própria opressão, o que exalta o respeito devido para além de um ato de gentileza, uma verdadeira necessidade humana vital¹¹.

2.1.2 Povos e Comunidades Tradicionais: quem são?

O multiculturalismo crítico foi e é elemento indispensável para discussões acerca da preservação cultural de grupos minoritários¹² e, no plano teórico e prático, disponibiliza ferramentas para o reconhecimento formal de diversas categorias próprias e peculiares de grupamentos humanos, entre eles os povos e comunidades tradicionais que mantêm entre si atributos comuns vinculados a uma essencialização do relacionamento com o meio ambiente e, pelo menos em parte, uma história de baixo impacto ambiental.¹³

¹⁰ TAYLOR, Charles. *A política de Reconhecimento*. In: Multiculturalismo. Coord. Charles Taylor Editora Instituto Piaget, Lisboa, 1994, p. 63.

¹¹ Ibid p. 46.

¹² Uma minoria corresponde a um coletivo que, mesmo majoritário, não detém a supremacia na história da conformação de uma coletividade mais abrangente. Em geral, as minorias precisam adaptar-se ou lutar por seus direitos em face dos que definem o ambiente econômico, jurídico-legal, político e cultural mais amplo. A consciência de que elas devem conquistar seu próprio espaço-cidadão é um dos fatos políticos mais ricos dos circuitos políticos globalizados. (RIBEIRO, Gustavo Lins. *Cidadania e minorias no mundo globalizado*. In Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Coord. Antônio Carlos de Souza Lima. Associação Brasileira de Antropologia. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3989768/mod_resource/content/1/Livro%20Antropologia%20%20Direito%2C%202012%20%28miolo%29.pdf. Acesso em: 23 de jul. 2019.

¹³ CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. B. Almeida. *Quem são as populações tradicionais?* 2010. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de->

Acerca da expressão “povos e comunidade tradicionais”, trata-se de designação constante no Decreto 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), cujo objeto de proteção se destina aos grupos culturalmente diferenciados que possuem formas próprias de organização social e que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição (art. 3º, inciso I).

Muito embora no Brasil entre os povos e comunidades tradicionais estejam incluídos os povos indígenas, é importante destacar que existem outras designações igualmente válidas que propõem outras formas de categorização, se referindo, isoladamente, à expressão “povos tribais” ou tão somente “indígenas”, não havendo unanimidade conceitual quanto à abrangência étnica e cultural envolvida. Para o presente trabalho, a expressão deve alcançar seu sentido mais amplo¹⁴.

No cenário mundial, por exemplo, as Convenções 107/1957 e a Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais, foram precursoras de políticas públicas voltadas para tais grupos minoritários, reconhecendo as aspirações desses povos em assumir o controle de suas próprias instituições, formas de vida e de seu desenvolvimento econômico, e de manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, no âmbito dos Estados onde moram. De acordo com referido diploma, consideram-se povos tribais aqueles:

(...)cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

O documento traça distinção ainda entre estes e os indígenas, dispondo que os últimos seriam descendentes de populações que habitavam o país ou região na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais, “e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas”¹⁵.

No Brasil, sob a designação de Povos e Comunidades Tradicionais, expressão ora adotada, esse público passou a integrar a agenda do governo federal de maneira mais ostensiva em 2007, por meio do Decreto 6.040¹⁶ e, mediante o

[ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/quem-s%C3%A3o-as-popula%C3%A7%C3%B5es-tradicionais#quem-so-as-populaes-tradicionais](#)>. Acesso em: 2 de ago. 2019.

¹⁴ Não entraremos em minúcias acerca das distinções pretendidas sobre tribos, povos, indígenas e comunidades tradicionais, tratando o conjunto deles como Povos e Comunidades Tradicionais ou grupos minoritários.

¹⁵ Art.1º da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, incorporada ao Direito Brasileiro pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 8 de ago. 2019.

¹⁶ Art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 5 de set. 2019.

Decreto nº 6.177,¹⁷ de 1º de agosto de 2017, foi incorporado ao direito interno a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris em 20 de outubro de 2005.

Naquela ocasião, durante a 33ª Reunião da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, foi reconhecida, entre outros aspectos, “a importância dos conhecimentos tradicionais como fonte de riqueza material e imaterial e em particular, dos sistemas de conhecimento das populações indígenas, e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável”.

Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), as Comunidades Tradicionais constituem aproximadamente 5 milhões de brasileiros¹⁸ e ocupam ¼ do território nacional. No mundo, existem no total cerca de 370 milhões de povos e comunidades tradicionais pertencentes a cerca de 5.000 (cinco mil) diferentes grupos espalhados em cerca de 90 (noventa) países, tais como os Inuit no Ártico, os White Mountain Apache, no Arizona, os Maasai, no Leste da África e o povo Bontoc da região montanhosa das Filipinas¹⁹.

Por seus processos históricos e condições específicas de pobreza e desigualdade, acabaram vivendo em isolamento geográfico e/ou cultural, tendo pouco acesso às políticas públicas de cunho universal, o que lhes colocou em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, além de serem alvos de discriminação racial, étnica e religiosa²⁰.

2.1.3 Gerenciamento social e o senso comum

Ao reconhecer a relevância da participação dos povos e comunidades tradicionais como sujeitos ativos de políticas públicas e não meros destinatários da ação humanitária, verifica-se que o arquétipo moderno das instituições pode carregar um grande abismo entre suas feições dogmáticas e finalísticas, com afastamento, consciente ou inconsciente, desses grupos minoritários.

Por que isso ocorre? Sem pretender adentrar na horda de fatores correlacionados, o multiculturalismo crítico ao questionar os paradoxos das ações de gerenciamento adverte para as distintas formas de apreensão do saber, esclarecendo que muitas das proposições destinadas à gestão do corpo social são adotadas com base em critérios não-científicos, decorrentes de usos e costumes ou

¹⁷ Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm>. Acesso em 5 set. 2019.

¹⁸ Entre os povos e comunidades tradicionais do Brasil estão quilombolas, ciganos, matriz africana, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varzeiros, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, ciganos, açorianos, campeiros, varzanteiros, pantaneiros, catingueiros, etc.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.culturalsurvival.org/issues>>. Acesso em: 17 de jul. 2019.

²⁰ Departamento de Direitos Humanos e Cidadania (DEDIHC), da Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos do Governo do Estado do Paraná. *Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

do conhecimento natural (ou senso comum) sem que gestores e *policy makers*²¹ recorram a uma abordagem científica das áreas Humanas.

É possível perceber que em nossos modelos estruturantes institucionais o aspecto de cientificidade mostra-se tanto mais tangível para a área de ciências exatas – quando somos compelidos a testar nossas teorias com metodologia própria, observações e experimentos, para só então extrair dados minimamente confiáveis –, não havendo semelhante rigor técnico no enfrentamento de questões afetas às áreas humanas e sociais, nas quais a experiência prática parece bastar.

Curiosamente, talvez em decorrência de sua suscetibilidade a inferências e subjetividades, quando a discussão se volta ao comportamento humano ou social, as metodologias e experimentos inerentes às ciências humanas são relegados a segundo plano, cedendo espaço a um viés de primazia do senso comum que conduz ao equivocado dimensionamento de problemáticas e à falsa percepção de que o mero conjunto de experiências adquiridas seria suficiente para a solução de impasses.

Nesse ponto, a ausência de cientificidade começa a importar quando o senso comum ou “saber” que resulta da experiência de vida individual e coletiva” é utilizado para resolver problemas que envolvem a antecipação ou o gerenciamento de um grande número de pessoas, uma vez que esse mecanismo regulador do pensamento e da ação no mais das vezes não tem o condão de subsistir a uma análise crítica, dando notas de sua falibilidade e inconsistências internas.

Conforme advertiu o economista William Easterly, organizações burocráticas, geridas por pessoas poderosas cujas ideias sobre o que deve e não deve funcionar inevitavelmente desempenham um grande papel na determinação de uso de recursos²², acrescentando-se também, aí, o uso da intuição do senso comum para prever, gerenciar e manipular o comportamento mediante a edição de leis, elaboração de projetos, planos de governo e definição de políticas públicas.

Sem incorrer no extremo oposto do desenho consciente de Myrdal, que projeta a concentração de poderes no estado para, com auxílio de especialistas, implementar políticas de desenvolvimento, com aceitação tácita ou implícita de ocasional desrespeito a direitos individuais para atingimento dos fins pretendidos – aquilo que o economista chama de “Tirania dos Especialistas”²³ –, o resultado de

²¹ Policy-maker: someone, especially in a government or political party, who decides on new policies. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/policy-maker>>. Acesso em: 26 de set. 2019.

²² WATTS, D. J. *Tudo é Óbvio: desde que você saiba a resposta*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013. p. 34.

²³ EASTERLY, William. The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor. “In *The Tyranny of Experts*, renowned economist William Easterly examines our failing efforts to fight global poverty, and argues that the “expert approved” top-down approach to development has not only made little lasting progress, but has proven a convenient rationale for decades of human rights violations perpetrated by colonialists, postcolonial dictators, and US and UK foreign policymakers seeking autocratic allies. Demonstrating how our traditional antipoverty tactics have both trampled the freedom of the world’s poor and suppressed a vital debate about alternative approaches to solving poverty, Easterly presents a devastating critique of the blighted record of authoritarian development. In this masterful work, Easterly reveals the fundamental errors inherent in our traditional approach and offers new principles for Western agencies and developing countries alike: principles that, because they are predicated on respect for the rights of poor people, have the

uma ação orientada exclusivamente pelo senso comum, no âmbito das instituições governamentais, não é outro que não a estagnação, ineficácia e a solução de continuidade de projetos de médio e longo prazo que caracterizam a burocracia em seu sentido mais pejorativo.

2.2 Bens Públicos Globais e Cooperação Internacional

Tecidas breves considerações sobre o multiculturalismo, a caracterização dos povos e comunidades tradicionais e sobre o gerenciamento social que deve privilegiar a dimensão científica em primazia sobre o senso comum, faz-se necessário atrelar tais noções à política internacional de segurança humana surgida, sobretudo, após a 2ª Guerra Mundial, em que o cenário desolador do conflito armado estimulou a mobilização global em torno de avanços que culminaram no aprimoramento de alianças e parcerias entre os Estados-Nacionais e na sobreposição de regramentos internacionais de cunho protetivo e regulatório.

O novo modelo, superando políticas de segurança armamentista, voltou sua atenção para o ideário de sustentabilidade e para a tutela de bens reconhecidos como públicos globais, como a paz mundial, os quais, por suas características específicas, passaram a ser protegidos de maneira homogênea e indiscriminada pelos Países, justificando a criação de supraestruturas voltadas para a persecução dessa finalidade com o fortalecimento de aparatos de cooperação internacional e o sucessivo reconhecimento de diferentes dimensões de direitos humanos, entre eles o direito à diferença e à diversidade cultural, como se pretende demonstrar.

2.2.1 Noção de bens públicos globais

A análise do que venham a ser bens públicos globais pressupõe uma compreensão dos valores econômicos incorporados no ideal de sustentabilidade que remetem à utilização e desfrute de recursos, isso porque bens, em seu conceito econômico, consiste em “tudo o que tem utilidade, podendo satisfazer uma necessidade ou suprir uma carência”²⁴, os quais, materiais ou imateriais, estão invariavelmente sujeitos à famosa lei da escassez que preconiza a finitude de bens perante as mais diversas necessidades humanas.

Necessidade humana, por sua vez, é definida como “qualquer manifestação de desejo que envolva a escolha de um bem capaz de contribuir para a sobrevivência ou realização social do indivíduo”²⁵, conceito escolhido por sua aptidão em revelar que, muitas vezes, a busca por bens visam o atingimento da

power to end global poverty once and for all.” Disponível em: (https://www.amazon.com/dp/B06XKX24R5/ref=rdr_kindle_ext_tmb)

²⁴SANDRONI. Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. Editora Saraiva. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.BMNov%C3%ADssimo-Dicion%C3%A1rio-de-Economia.pdf>>. Acesso em: 18 de ago. 2019.

²⁵ SILVA. Hamilton. *Economia e lei da escassez*. Em 31/10/2012. Disponível em: <<http://www.hamiltonsilva.com.br/2012/10/economia-e-lei-da-escassez.html>>. Acesso em 18 de ago. 2019.

dimensão social do homem em seu meio, e não a mera satisfação biológica, traduzindo a relativização de necessidades e desejos em determinado tempo e local.

Bastando por ora compreender que essas necessidades se renovam de contínuo diante da perspectiva que se abre a todos os povos de aumentarem sempre o seu padrão de vida, a definição de bens públicos globais – que considera a instituição de *standards* a serem compartilhados no mundo –, prima pela busca de bens cujos benefícios transcendam fronteiras, gerações e grupos populacionais²⁶, os quais devem ser geridos para atender, sem exclusividade, a esta e às demais gerações.

O bem é considerado público ou privado²⁷, segundo critérios de rivalidade e exclusão²⁸. As qualidades principais do bem público ideal ou puro consistem na não rivalidade no consumo e na não exclusão²⁹, que quer dizer que todos podem dele usufruir sem impactar a mesma disponibilidade do bem pelo outro. Em outras palavras, “se ninguém pode ser barrado de consumi-lo, então é não exclusivo. Se pode ser consumido por muitos sem esgotar-se, então é não rival em consumo”³⁰.

Complementando o conceito, o bem, além de público, deve ser global, conforme bem destacado no seguinte trecho:

O segundo critério é que seus benefícios sejam quase universais em termos de países (estendendo-se a mais de um grupo de países), povos (servindo a diversos, ou de preferência, a todos grupos populacionais) e gerações (tanto a geração atual como as futuras, ou ao menos suprimindo as necessidades das gerações atuais sem impedir as opções de desenvolvimento das gerações futuras. Esta propriedade torna a humanidade com um todo o publicum, ou a beneficiárias dos bens públicos globais.³¹

Via de regra, o termo “bem público” é reservado aos bens e atividades com utilidade positiva (externalidades positivas), utilizando-se a expressão “mal público” para o caso de inconveniências envolvidas. A noção de externalidade positiva é visível pelo exemplo já mencionado da paz mundial e também da educação, considerada um dos bens públicos globais de maior relevância:

(...) tomemos a educação, que beneficia a pessoa sendo instruída. Para calcularmos os seus benefícios, consideramos a renda ganha pela pessoa durante toda a sua vida, tendo recebido instrução, e dela subtraímos o que ganharia sem instrução. Mas essa cifra não retrata toda a história. E quanto aos inúmeros padrões que essa pessoa terá durante a sua vida, e às economias feitas por estes porque não precisaram fornecer-lhe treinamento? E os benefícios que a alfabetização traz a todas as empresas que dependem da palavra escrita para serem anunciadas? E os benefícios àqueles que emitem

²⁶ KAUL, Inge. GRUNBERG, Isabelle. STERN, Marc A. *Bens públicos Globais: cooperação internacional no século XXI*. Editora Record. 1ª Edição: Rio de Janeiro-São Paulo, 2012. p. 21

²⁷ SAMUELSON, P. A. *The pure theory of public expenditures. Review of Economics and Statistics*. Cambridge, v. 46, n. 4, Nov.1954, p. 387-389. Disponível em : https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf

²⁸ KAUL, Inge. 2012, loc. cit.

²⁹ KAUL, Inge. 2012, loc. cit.

³⁰ Ibid. p. 20.

³¹ Ibid. p.42.

alertas públicos, utilizam cartazes ou buscam implementar leis? Se puséssemos uma cifra em todos esses benefícios, diminuiria a quantia acumulada apenas pela pessoa recebedora da instrução. Essa diferença entre os benefícios públicos e os privados é denominada externalidade. E por causa de sua substantiva externalidade a educação é um bem público.

Quanto à ideia de mal público, o cenário de guerra revelou sua faceta mais cruel ao implicar colapso social em diversos Países indiretamente envolvidos no conflito, consistindo essa externalidade negativa em verdadeiro mal público. Hoje, com maior intensidade, é visível a solidarização dos riscos a nível global, em que externalidades negativas, sobretudo de natureza ambiental, são cada vez mais assumidas por pessoas em outros países que pouco ou nada colaboraram para o desequilíbrio ora experimentado³², como os povos e comunidades tradicionais.

Questões que tradicionalmente haviam sido apenas nacionais, hoje se situam além do alcance de uma só nação³³, para exigir atuação coordenada no cenário internacional, tornando o tema da cooperação bastante atual por incorporar as demandas de um agir coordenado que atue em diferentes frentes de ação para obter resultados efetivos, em especial, no que toca ao presente trabalho, para a salvaguarda da diversidade cultural, considerada bem público global, como legítimo recurso para o desenvolvimento, para o diálogo, para a reconciliação e resiliência.

2.2.2 Cooperação Internacional: o que é?

Cooperação internacional consiste no auxílio recíproco entre dois ou mais Estados-Nação ou Organizações Internacionais com o objetivo de atingimento de finalidades partilhadas, sejam elas econômicas, humanitárias ou de estratégia, cujo diálogo político-jurídico pode vir a ser ampliado e aperfeiçoado mediante a fixação de regras de comum aceitação entre as autoridades e partícipes envolvidos.

Nesse contexto, os Estados-nação se empenharam na criação de Organizações Internacionais, tais como as conhecidas instituições de Bretton Woods (BIRD, Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) e a própria Organização das Nações Unidas (ONU), surgidas por impulso dado pelo governo estadunidense diante de seu interesse em promover o comércio global e estabelecer uma ordem internacional em que a democracia e o capitalismo pudessem florescer³⁴.

³² Esse risco global ou “mal público” traduz-se em danos extensos, no espaço e no tempo, que não se detêm nas fronteiras entre Estados. Um exemplo marcante dessa solidarização é enunciada pela então Presidenta da Irlanda, Mary Robinson, no vídeo *Why climate change is a threat to human rights*, que narra o programa do então presidente Anote Tong, do Kiribati, país insular no Pacífico Central, denominado *Migration with Dignity*, consistente na aquisição de terras em Fiji para escapar do prenúncio de inundação de suas terras em decorrência do aquecimento global. (Disponível em: <https://www.ted.com/talks/mary_robinson_why_climate_change_is_a_threat_to_human_rights>. Acesso em: 19 de ago. 2019.

³³ KAUL, Inge, 2012, loc.cit, p. 21

³⁴ HERTZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. *Organizações internacionais: história e práticas*. Editora Elsevier, 10ª Edição: Rio de Janeiro, 2004. p. 14. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=915117>>. Acesso em: 20 de ago. 2019.

A criação de estruturas organizacionais internacionais deu-se a partir do reconhecimento de que as relações globalizadas não seriam mediadas apenas através da expressão da vontade unitária dos Estados Nacionais em sua acepção ordinária, mas por intermédio da combinação de vontades em redes de mútua interdependência, sujeitas a pressões externas e cuja relevância internacional “revela-se através do equilíbrio entre parcerias positivas e a existência de relativa autonomia e soberania”³⁵.

Os benefícios da cooperação se traduzem na possibilidade de desenvolvimento de projetos mediante compartilhamento informacional, suporte técnico, político e financeiro que tornam possível o avanço dos partícipes envolvidos. A própria legitimação de novos Estados soberanos, realiza-se hoje no contexto das Organizações Internacionais, tanto assim que “o ritual de inserção de um novo país na comunidade internacional tem como foco sua incorporação à ONU”³⁶, uma vez que o aparato burocrático delas pode proporcionar meios de solução de conflitos, a negociação de tratados e diferentes formas de auxílio e de assistência.

De igual forma, a consolidação da economia digital vem transformando as relações econômicas e relativizando fronteiras mediante a digitalização de processos produtivos, trazendo um conjunto de mudanças passíveis de avaliação dos potenciais ganhos e riscos associados por parte dos países, colocando em destaque o papel da cooperação internacional no cenário mundial, sobretudo diante da participação de outros *global players*, conforme adverte Habermas³⁷:

(...) o que há de novo em tudo isto é que não somente os Estados participam da arena internacional, pois ela deve ser compartilhada com outros *global players*, entre os quais se encontram corporações multinacionais, organizações não-governamentais, que buscam produzir decisões pela sua capacidade de produção de interferência sobre decisões internacionais ou por meio do dinheiro ou por meio do convencimento. O fato é que o Estado não estará sozinho na empreitada da formação de uma arena cosmopolita para a constituição, orientada pragmaticamente, de uma sociedade capaz de criar seus próprios critérios de justiça cosmopolita, que necessariamente deverá observar cuidados ético-discursivos no modo de produção de seus contornos institucionais e axiológicos.

Diante da diversidade de atores e do incremento das relações de cooperação internacional, temas como a crise da soberania nacional e a emergência do transconstitucionalismo passam a merecer enfrentamento diante da perspectiva cosmopolitista que desafia os destinos políticos da comunidade internacional, precisamente quando se refere aos esforços para o desenvolvimento de uma cultura de diálogo entre os povos e de entendimento sobre necessidades globais comuns.

³⁵ MEDEIROS, Sabrina Evangelista. *Sobre cooperação internacional e compliance – observações derivadas das atividades da Agência Brasileira de Cooperação*. In Revista Brasileira de Estudos Estratégicos. 2009. Disponível em: <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/166/147>. Acesso em: 23/9/2019.

³⁶ HERTZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. *Organizações internacionais: história e práticas*. Editora Elsevier, 10ª Edição: Rio de Janeiro, 2004. p. 15. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=915117>>. Acesso em: 20 de ago. 2019.

³⁷ HABERMAS, Jürgen. *O Ocidente dividido*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006. p. 183-184.

2.2.3 Soberania nacional x transconstitucionalismo

A nova matriz teórica dos direitos humanos, em perspectiva cosmopolitista, parece se distanciar dos tradicionais elementos constitutivos do Estado – poder organizado num determinado território, por certo povo –, para se identificar cada vez mais com o ideal de uma organização humana supranacional que rompe, ainda que parcialmente, com o tradicional modelo do Estado Constitucional atrelado à ideia de soberania, desafiando o estabelecimento de uma Constituição para além de contornos territoriais, naquilo que hoje é conhecido como transconstitucionalismo.

Essa mudança, mesmo sem pretender a ruptura absoluta com o modelo de organização jurídica preexistente, evidencia a insuficiência do Estado diante de riscos produzidos pelo processo de desenvolvimento e a necessidade superação da lógica dos limites territoriais, em possível crise da clássica tríade dos elementos constitutivos dos Estados Nacionais:

O estabelecimento do Estado moderno só foi possível mediante uma organização burocrática que implicou em: (a) monopólio do sistema monetário, (b) monopólio do sistema fiscal, (c) monopólio da realização da justiça e (d) formação de um exército nacional. Todavia, na atualidade, essas características não poderão ser lidas sem as seguintes considerações: (i) atualmente o mercado é globalizado e o sistema monetário e fiscal encontra-se profundamente correlacionado, se implicando mutuamente, isto é, há uma interdependência entre as economias mundiais e qualquer oscilação de uma delas é capaz de atingir e derrubar as outras, (ii) o monopólio estatal da justiça cada vez mais dá lugar a uma Justiça internacionalizada, isto é, o sistema jurisdicional do Estado coexiste com um sistema jurisdicional acima do Estado, e (iii) a força dos exércitos nacionais fica comprometida diante do surgimento de forças paralelas ao Estado como as organizações criminosas internacionais.³⁸

Ao reconhecer a multiplicidade e coexistência de diversos sistemas jurisdicionais da atual “sociedade moderna multicêntrica”³⁹, o transconstitucionalismo se prestaria, conforme doutrina de Marcelo Neves, a “delinear as formas de relação entre ordens jurídicas diversas e a interpenetração entre elas”⁴⁰, conforme registrado abaixo:

³⁸ ARANTES, Bruno Camilloto. *Sociedade de Risco e Estado: uma Releitura dos Elementos Tradicionais da Teoria do Estado*. In *Sociedade de Risco e Direito Privado*. Ed. Atlas: São Paulo, 2013. p. 737.

³⁹ “A sociedade moderna multicêntrica, formada de uma pluralidade de esferas de comunicação com pretensão de autonomia e conflitantes entre si, estaria condenada à própria autodestruição, caso não desenvolvesse mecanismos que possibilitassem vínculos construtivos de aprendizado e influência recíproca entre as diversas esferas sociais. Mas não são suficientes meios que possibilitem relações pontuais e momentâneas no plano das operações do sistema, os chamados 'acoplamentos operativos'. É imprescindível que haja vínculos estruturais que possibilitem as interinfluências entre diversos âmbitos autônomos de comunicação. (NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 34-35.)

⁴⁰ *Ibid.* p. 116-117.

(...) Essa diferenciação entre ordens não se limita, porém, à diferenciação segmentária entre ordens jurídicas estatais com âmbitos territoriais de validade delimitados. Além disso, há não só uma diferenciação de “níveis” entre ordem jurídica estatal, supranacional e internacional, mas também a diferenciação funcional de ordens jurídicas transnacionais, desvinculadas, por sua transterritorialidade, do direito estatal. (...) O novo, nos entrelaçamentos entre uma pluralidade de ordens jurídicas na sociedade mundial do presente, é a sua relativa independência das formas de intermediação política mediante tratados jurídico-internacionais e legislação estatal. As formas em que ocorrem relacionamentos formais e informais entre atores governamentais e não governamentais multiplicam-se no âmbito do direito. (...) Nesse sentido fala-se de “conversação” ou “diálogo” (...) que constitui, a rigor, comunicações transversais perpassando fronteiras entre ordens jurídicas, o que não deve levar a uma ideia de cooperação permanente entre ordens jurídicas, pois são frequentes os conflitos entre perspectivas judiciais diversas.

Com efeito, na leitura de Günther Teubner: “Cada vez mais, regimes privados globais estabelecem direito material sem o Estado, sem uma legislação nacional ou sem tratados internacionais, (...) e a formação do direito acontece ‘deixando o Estado de lado’⁴¹, assim como questões internas passam a ser cada vez mais dependentes das questões de conjuntura internacional, naquilo que Slaughter define como “*comitas de nações*”, a significar o respeito devido às leis e atos de outras nações em virtude da pertinência comum (*commom membership*) ao sistema internacional, presumindo “reconhecimento, que é algo mais do que cortesia, mas menos do que obrigação”⁴².

A nova forma de organização com viés transconstitucional reflete o déficit de legitimação que se aprofunda dentro dos foros decisórios dos estados nacionais, a ponto de se tornarem passíveis de interesses voláteis do capital internacional⁴³, registrando-se que “o Estado nacional não pode recuperar a sua antiga força mediante uma simples política de fechamento sobre si mesmo”⁴⁴, uma vez que o incremento das relações transterritoriais com implicações normativas fundamentais levou à necessidade de abertura do constitucionalismo para além do Estado⁴⁵.

Embora seja inegável o fato da política dos Estados nacionais estar modificada pela afetação produzida desde fora, a partir das pressões surgidas em

⁴¹ TEUBNER, Gunther. *Direito, sistema e policontextualidade*. São Paulo: Unimep, 2005, p. 109.

⁴² SLAUGHTER, 2004, p. 87; 2003, p. 206, apud NEVES, Marcelo, 2012, p. 114.

⁴³ “Um capital que está atrás de novas possibilidades de investimento e de lucros especulativos não se submete à obrigação de se fixar numa nação, transitando livremente para cá e para lá. Por isso, sempre que um governo, tendo em vista o jogo da demanda, os padrões sociais ou a garantia de emprego, sobrecarregar demais a praça ou sede nacional, o capital pode ameaçá-lo utilizando-se de suas opções de saída” (HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 106-109).

⁴⁴ BITTAR, Eduardo C. B. *Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspectiva da teoria do discurso*. 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3807896/mod_resource/content/1/desglobaliza%C3%A7%C3%A3o%20-%20Bittar.pdf>. Acesso em: 23 de set. 2019.

⁴⁵ NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 120.

escala global, não parece razoável que se admita a incondicional servilização da política interna por mecanismos de influência⁴⁶, ou mesmo a submissão absoluta a regramentos que desconsiderem as peculiaridades inerentes aos Estado-nação, afetando suas tradições e culturas de modo direto ou indireto, remanescendo, ainda assim, a expectativa de organização de uma autêntica tutela jurisdicional de nível internacional que substitua a garantia nacional quando esta se revelar insuficiente ou mesmo inexistente.

2.3 Organização das Nações Unidas e Agenda 2030

Muitas das expressões utilizadas até o momento refletem a sistematização doutrinária mais atual sobre temas aparentemente desconexos, como a feição transconstitucional que relativiza a soberania dos Estados-Nacionais para agregar a interpolação de regramentos internacionais, a noção de bens públicos globais e o multiculturalismo. Essa base forma importante alicerce sobre o qual foi idealizada uma das instituições internacionais mais atuante no cenário mundial.

Falamos da Organização das Nações Unidas (ONU), entidade internacional criada na Conferência de São Francisco, no dia 24 de outubro de 1945, logo após o fim da 2ª Guerra Mundial, e que hoje congrega quase todos os Estados Nacionais do mundo (193 países-membros) em uma estrutura complexa que objetiva, entre outras atribuições, a promoção da segurança humana, a defesa de bens públicos globais e o desenvolvimento econômico por intermédio de mecanismos de auxílio, cooperação e financiamento hoje estabelecidos na chamada “Agenda 2030” a quem é atribuída, em última instância, a responsabilidade de projetar novos estudos para aprimoramento dos ODS em favor dos povos e comunidades tradicionais.

Mediante um recobro histórico de iniciativas que antecederam o atual Plano de Ação da ONU consistente na Agenda 2030, serão destacadas dificuldades enfrentadas com os indicadores atuais e pontuados avanços de medição que sinalizariam positivamente para uma nova rodada de discussões que torne possível um *upgrade* nos ODS tal como defendido.

2.3.1 Gênese da Agenda 2030: breve histórico

De antemão insta mencionar que o Plano de Ação da ONU conhecido como Agenda 2030 não é de todo inovador. No cenário internacional, no mesmo ano em

⁴⁶ “A teoria política distingue hoje, substancialmente, duas formas de controle social, a influência e o poder (entendendo-se por “influência” o modo de controle que determina a ação do outro incidindo sobre sua escolha, e por “poder” o modo de controle que determina o comportamento do outro pondo-o na impossibilidade de agir diferentemente). (...)existe uma diferença entre a proteção jurídica em sentido estrito e as garantias internacionais: a primeira serve-se da forma de controle social que é o poder. As segundas são fundadas exclusivamente na influência”. (BOBBIO. Norberto. *A era dos direitos*. Ed. Campus Elsevier. Nova Edição. 4ª Tiragem. Rio de Janeiro: 2004. p. 58).

que o Clube de Roma⁴⁷ publicou o livro *Limits to Growth*⁴⁸ (1972), que abordava as limitações físicas impostas pelo ambiente diante do crescimento acelerado da população⁴⁹, a ONU organizou a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, lançando as bases para o tratamento de questões de desenvolvimento com base na integração de pressupostos ambientais, econômicos e sociais, cuja ressonância ganhou maior destaque pela ultimação da Cúpula da Terra, ou Conferência Rio 92 com a elaboração da primeira agenda internacional para o desenvolvimento sustentável: a Agenda 21⁵⁰.

Consistente em um programa de ação extenso, a Agenda 21 foi considerada à época a mais abrangente tentativa de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento que conciliasse métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica no Século XXI⁵¹, cujo monitoramento bienal foi atribuído à Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS), como organismo encarregado da vigilância e implementação dos documentos resultantes da Rio 92.

Diante dos resultados pouco promissores da Agenda 21 relatados na sessão especial da Assembleia Geral da ONU conhecida como Cúpula da Terra Rio +5 (1997), discussões paralelas previamente conduzidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE⁵²) deram azo a estudos mais detalhados que culminaram na concepção, pela OCDE, dos chamados Objetivos de Desenvolvimento Internacional (ODI) que, não obstante o esforço técnico, passaram despercebidos diante de sua relativa divulgação no cenário internacional.

Os chamados Objetivos de Desenvolvimento Internacional foram posteriormente retomados por ocasião da Cúpula do Milênio, realizada entre os dias 6 e 8 de setembro de 2000, ganhando notoriedade quando acrescidos ao relatório

⁴⁷ Organização não-governamental criada pelo empresário italiano Aurelio Peccei, presidente honorário da Fiat, e o cientista escocês Alexander King, cujo objetivo era convidar cerca de 20 personalidades da época para avaliar questões de ordem política, econômica e social com relação ao meio ambiente. A primeira reunião aconteceu em uma pequena vila em Roma, daí o nome do clube.

⁴⁸ MEADOWS, Donella H. et al. *The limits to growth: a report for the Club of Rome's Project on the Predicamento of Mankind*. Universe Books: Washington, 1972. Disponível em: <<http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>>. Acesso em 28 de jul. 2019.

⁴⁹ SAES, Beatriz Macchione; MIYAMOTO, Bruno César Brito. *Limites físicos do crescimento econômico e progresso tecnológico: o debate The Limits to Growth versus Sussex*. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 26, p. 51-68, jul./dez. 2012. Editora UFPR. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vC_E2glA0Q0J:https://revistas.ufpr.br/made/article/download/26808/19671+&cd=13&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab. Acesso em: 29 de jul. 2019.

⁵⁰ ANDRADE, Jade Alves Souza de. *Avaliação e acompanhamento no nível global da implementação da agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2017. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/9681/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Avalia%C3%A7%C3%A3oAcompanhamentoN%C3%ADvel.pdf>. Acesso em: 11 de ago. 2019.

⁵¹ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 11 de ago. 2019.

⁵² Cf. DIANNI, Cláudia. *Entenda o que é a OCDE e as condições dos EUA para o Brasil entrar nesta organização*. O Estado de Minas. Caderno Política. Postado em 20/03/2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/03/20/interna_politica,1039408/entenda-o-que-e-ocde-e-as-condicoes-dos-eua-para-o-brasil-entrar.shtml>. Acesso em: 12 de ago. 2019.

do então Secretário-Geral Kofi Annan intitulado *We the peoples: The role of the United Nations in the 21st Century*⁵³ para a elaboração da Declaração do Milênio⁵⁴.

Curiosamente, durante uma reunião do Banco Mundial o então administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Mark Malloch Brown rompeu com a nomenclatura usual dos ODI cunhando a nova expressão “Objetivos da Declaração do Milênio”. O termo ganhou força, sendo adotado definitivamente como “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio” (ODM) a partir da publicação intitulada *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration* ou Roteiro da Implementação da Declaração do Milênio das Nações Unidas⁵⁵, onde os ODM foram oficialmente instituídos como são hoje.

As metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 nações, e pautavam-se em oito frentes propositivas que primavam pelo fim da fome e da miséria, passando por eixos de melhoria da educação, igualdade de gênero, saúde, qualidade de vida, respeito ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável⁵⁶.

Após dez anos de esforços e com estimativa de vigência até 2015, a cúpula sobre os ODM recomendou ao Secretário-Geral da ONU a adoção de medidas para a definição de objetivos para além de 2015. Em 2012, na Conferência Rio +20, os países-membro da ONU concordaram em buscar a definição de uma agenda pós-2015, estabelecendo um processo para formulação de novas metas globais de desenvolvimento que realizasse o exame de insuficiências dos oito ODM adotados em 2000.

No início da 69ª Sessão da Assembleia Geral foi lançado um processo de negociações intergovernamentais que perdurou até a divulgação do último balanço dos ODM e consequente emissão do Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015⁵⁷. O processo participativo sob coordenação da ONU contou com representantes de governos, da sociedade civil, da iniciativa privada e de instituições de pesquisa através da Plataforma *My World*⁵⁸ e culminou com a aprovação, em 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a Agenda 2030, documento ratificado por 193 países, entre eles o Brasil, durante a 70ª Assembleia Geral da ONU.

Devido à emergência de novos desafios, a Agenda 2030 ampliou seu escopo para contemplar 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas,

⁵³ Cf. Relatório das Nações Unidas *We The Peoples*. Disponível em: https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf. Acesso em: 25 de jul. 2019.

⁵⁴ Cf. Declaração do Milênio das Nações Unidas. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf. Acesso em: 25 de jul. 2019.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsaiia/fulltext/road.pdf>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

⁵⁶ Cf. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Brasil*. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 17 de jul. 2019.

⁵⁷ Cf. United Nations. *Millenium Development Goals*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>. Acesso em 18 de jul. 2019.

⁵⁸ Cf. Plataforma My World. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/actualidade/31061-my-world-novo-inquerito-da-onu-permite-aos-cidadaos-votarem-sobre-as-prioridades-futuras-da-agenda-de-desenvolvimento->. Acesso em. 21 de jul. 2019.

os quais estão sendo medidos e acompanhados por meio de 232 indicadores globais que passaram por fase de definição em 2016, sob o compromisso de não deixar ninguém para trás (*No one left behind*), conforme seguinte trecho de sua Declaração:

(...) 3. Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, **tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.**

4. Ao embarcarmos nesta grande jornada coletiva, **comprometemo-nos que ninguém será deixado para trás. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamental, queremos ver os Objetivos e metas cumpridos para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade. E faremos o possível para alcançar, em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para trás.** (grifo nosso)

Ao menos em termos propositivos, o documento anuncia o anseio de levar em conta os diferentes níveis de desenvolvimento, inclusive culturais, e assume o compromisso de fazer o possível para alcançar, em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para trás o que, a nosso ver, colocaria o grupo de povos e comunidades tradicionais no topo da lista de alcançáveis.

2.3.2 Dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

O Plano de Ação da ONU, fundado sob o alicerce da dignidade da pessoa humana, consolida o ideal de sustentabilidade ao defender a utilização adequada dos recursos ambientais e socioeconômicos, como verdadeiros bens públicos de natureza global, evitando o seu esgotamento, a curto prazo, para permitir que as gerações futuras também deles desfrutem, conforme já fora consignado no Relatório Brundtland, de 1987, intitulado *Our Common Future*, que assim registra:

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.⁵⁹

Diante dessa perspectiva de proteção dirigida aos bens públicos globais, foram instituídos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que consolidam “um

⁵⁹ Neste documento o desenvolvimento sustentável é concebido como: “O desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 17 de jul. 2019.

chamado universal para ação contra a pobreza, proteção do planeta e para garantir que todas as pessoas tenham paz e prosperidade”⁶⁰.

Consistem em 17 objetivos interconectados, com orientações e metas para todos os países, quais sejam:

- 1- Erradicação da pobreza;
- 2- Fome zero e agricultura sustentável;
- 3- Saúde e Bem-estar;
- 4- Educação de qualidade;
- 5- Igualdade de gênero;
- 6- Água potável e saneamento;
- 7- Energia acessível e limpa;
- 8- Trabalho decente e crescimento econômico;
- 9- Indústria, inovação e infraestrutura;
- 10- Redução das desigualdades;
- 11- Cidades e comunidades sustentáveis;
- 12- Consumo e produção responsáveis;
- 13- Ação contra a mudança global do clima;
- 14- Vida na água;
- 15- Vida terrestre;
- 16- Paz, Justiça e Instituições Eficazes;
- 17- Parcerias e meios de implementação.

Os 17 objetivos, por sua vez, se subdividem em 169 metas a serem atingidas a nível global, como o exemplo abaixo clarifica:

Tabela 1 – Exemplo de Objetivo de Desenvolvimento Sustentável e meta proposta

ODS	Objetivo	Metas Propostas
ODS 4	Assegurar educação inclusiva e equitativa, e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem longo da vida para todos	<p>a 4.1 (...)</p> <p>e 4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.</p> <p>4.8 (...)</p>

⁶⁰ Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>. Acesso em: 17 de jul. 2019.

O acompanhamento e a avaliação das metas da Agenda 2030 são feitos nos níveis global, regional e nacional. A nível Global, o monitoramento cabe ao Fórum Político de Alto Nível sobre o Desenvolvimento Sustentável (HLPF), vinculado à Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Instâncias regionais da ONU, como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) se encarregam da tarefa no segundo nível.

Sob o aspecto do controle nacionalizado, a tarefa é remetida aos Estados-membro. No Brasil coube inicialmente ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) coordenar o processo de produção dos indicadores, sendo posteriormente constituída a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), composta por equipe multidisciplinar e intersetorial que, a despeito de nova diretiva, manteve o IBGE como assessor técnico permanente de apoio à implementação dos ODS no eixo de internalização dos indicadores globais.

2.3.3 Indicadores e métricas dos ODS

Diante do propósito de internalização e de divulgação da Agenda 2030 pelo mundo, uma das maiores dificuldades enfrentadas ainda é o acompanhamento e avaliação de medidas conduzidas por gestores e governos, isso porque remanescem vácuos quanto à definição de uma metodologia internacionalmente padronizada, algo que consubstancia um “desafio enorme para todos os que trabalham com estatísticas e indicadores”, adverte a pesquisadora Denise Kronemberger⁶¹.

Ainda em 2015, tão logo fechado o grupo dos 17 objetivos e 169 metas da Agenda 2030, a Organização das Nações Unidas teve que lidar com o desafio de parametrização e, para tanto, criou o Grupo de Peritos Interagências sobre Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDG) – com 27 Países-membros, entre eles o Brasil⁶² -, os quais assumiram o encargo de definir parâmetros internacionais que viabilizassem a elaboração de comparativos e métricas de aferição de cumprimento.

Estabelecidos cerca de 232 indicadores globais, na tentativa de facilitar a implementação desse quadro de referências passou a ser adotada uma classificação em Tiers, padronização mundial para reporte de indicadores, conforme a existência ou não de metodologia e dados para a sua produção, conforme abaixo:

Tier I: indicador é conceitualmente claro, tem metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos e os dados são produzidos regularmente pelos países para no mínimo 50% dos países e da população em cada região onde o indicador é relevante.

⁶¹ KRONEMBERGER, Denise. *Os desafios da construção dos ODS globais*. Revista Ciência e Cultura. Vol. 71, nº 1. São Paulo. Jan./Mar. 2019. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100012>. Acesso em: 21 de jul. 2019.

⁶² O Brasil não só ostenta a qualidade de membro do Grupo de Peritos Interagências sobre Indicadores do Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDG) como também exerce o encargo de representante do Mercosul e do Chile.

Tier II: indicador é conceitualmente claro, tem metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos, mas os dados não são produzidos regularmente pelos países.

Tier III: não tem metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos, mas a metodologia está sendo (ou será) desenvolvida ou o indicador testado.

Embora o tema desborde para uma área essencialmente técnica, para o presente estudo importa observar que segundo dados de 27 de novembro de 2018, dos 44 (quarenta e quatro) dos 232 indicadores da Agenda 2030 ainda remanescem sem metodologia própria de aferição, sob a égide de classificação Tier III, conforme registra a tabela abaixo, tornando premente a atuação articulada para suprir a demanda represada de construção de balizas específicas.

Tabela 2 – Distribuição do número de indicadores ODS globais segundo a classificação em Tiers e por data de atualização da classificação, 2016-2018

Classificação dos ODS em Tiers - 2016-2018				
Datas de Atualização da Classificação	Tier I	Tier II	Tier III	Múltiplos Tiers*
21 de setembro de 2016	81	57	88	4
20 de abril de 2017	82	61	84	5
15 de dezembro de 2017	93	66	68	5
11 de maio de 2018	93	72	62	5
15 de outubro de 2018	93	77	57	5
27 de novembro de 2018	10	82	44	6

Fonte: Elaborado por Denise Kronemberger⁶³ com base nas classificações em Tiers do IAEG-SDGs

*Indicadores formados por sub-indicadores com diferentes classificações (Ex. indicadores de números 4.1.1, 4.5.1, 5.5.1, 10.b.1, 15.a.1, 15.b.1, segundo a classificação de 27/11/2018).

Conforme registrado na tabela, o volume de indicadores que remanescem em Tier III vêm reduzindo progressivamente e de modo acelerado, havendo caído pela metade entre o início e o término das medições datadas (de 88 em 2016, passou para apenas 44 em novembro de 2018). Tal constatação deve ser celebrada, uma vez que o avanço na contabilização dos indicadores existentes estaria a permitir uma segunda fase de refinamento dos ODS para introduzirem-se métricas próprias aos Povos e Comunidades Tradicionais na construção de um novo modelo de indicadores a serem parametrizados.

A viabilidade de inserção e adaptação de indicadores é evidenciada pelo próprio proceder da ONU que em diversos documentos oficiais incentiva os países a levarem em consideração suas realidades e prioridades nacionais no momento da definição das estratégias a serem adotadas para o alcance dos objetivos da Agenda,

⁶³ Ibidem.

muito embora sob o alerta para que nesse processo não haja redução na magnitude e abrangência da agenda global⁶⁴.

Em atenção aos critérios estabelecidos, no Brasil, o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº 8.892, de 27/10/2016⁶⁵, a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no País.

Com o auxílio de diversos órgãos federais, a CNODS findou por delegar ao Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA) a incumbência de coordenar o processo governamental de adaptação das metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) às prioridades do País e, a partir do trabalho por eles desenvolvido, o Brasil passou a ser um dos poucos países do mundo a dispor de um instrumento próprio para orientar a territorialização dos ODS⁶⁶.

Contudo, em que pese o esforço para adequação de balizas à realidade brasileira, critérios tais como o de pobreza monetária foram mantidos, ainda que tomando como referência a unidade monetária expressa pela paridade de poder de compra (PPC\$)⁶⁷ em oposição ao valor do dólar americano (US\$), de modo que a pobreza multidimensional não monetária, a abranger as demais dimensões que caracterizam a situação de pobreza para além da renda, ainda remanesce sem uma definição oficial.

Em relação a esse ponto específico, por ser considerado um tema muito complexo, tanto no que diz respeito à seleção de dimensões quanto às técnicas de agregação de informações, o Grupo de Trabalho do IPEA sugeriu a criação de uma comissão específica para discutir a elaboração de uma linha de pobreza multidimensional para o Brasil.

A proposição da IPEA no sentido de instituir-se nova comissão para tratar do indicador relativo à pobreza multidimensional no Brasil é exemplo das limitações e desafios relativos aos indicadores em geral, e denunciam as dificuldades inerentes à execução da tarefa de aperfeiçoamento dos ODS à realidade dos povos e comunidades tradicionais hoje existentes, empecilho que se verifica não só no Brasil mas, por extensão lógica, para outros países que comungam de semelhante pluralidade cultural em distintos níveis de desenvolvimento

⁶⁴ Declaração da Agenda 2030. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 25 de ago. de 2019.

⁶⁵ Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm. Acesso em 25 de ago. 2019.

⁶⁶ IPEA. ODS: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Proposta de Adequação. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf> Acesso em: 27 de ago. 2019.

⁶⁷ A Paridade do Poder de Compra (PPC) é uma teoria econômica que mede e compara as moedas de diferentes países em termos de poder de compra. A abordagem desta medida leva em consideração um mesmo conjunto de produtos e serviços e a quantidade em moeda para que se possa adquiri-los. A PPC pode ser analisada utilizando taxas de câmbio, que representa o preço de troca das moedas, mas também o Produto Interno Bruto (PIB), a renda e a inflação dos países. (Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/paridade-poder-compra/>>. Acesso em 30 de ago. de 2019.

2.4 Da personalização dos ODS aos povos e comunidades tradicionais

A natureza principiológica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é mitigada por métricas palpáveis que instigam a satisfação gradual de seus elementos propositivos e que findam por proporcionar avanços paulatinos em cada uma das suas 17 frentes de ação, por mecanismos de promoção, garantia e controle. Contudo, algumas das metas propostas se distanciam dos povos e comunidades tradicionais, merecendo estudos para elaboração de indicadores mais condizentes com a realidade daqueles grupos.

O amálgama de elementos heterogêneos abordados (*global goods*, transconstitucionalismo, cooperação internacional e interculturalismo) estaria, a nosso ver, a justificar uma intervenção mais efetiva no campo internacional que, sobrepujando a proteção formal já existente, ofereça mecanismos reais de apoio, daí se falar em personalização dos ODS em prol de minorias e em desglobalização cultural como salvaguarda de patrimônio imaterial.

2.4.1 Desglobalização cultural

Quando associamos o multiculturalismo à ideia de desglobalização, busca-se enfatizar que, se a globalização foi e ainda é a legítima expressão do aperfeiçoamento das relações entre Estados – proporcionando o desaparecimento de barreiras e a intensificação da comunicação, das trocas e do trânsito para além das fronteiras do Estado-nação –, está ainda bem longe de significar a integração mundial das sociedades humanas e dos grupos nacionais, como se toda a população do mundo fizesse parte do povo de um único Estado”⁶⁸.

Assim, a desglobalização, no presente contexto, deve ser compreendida como um processo crítico da atual forma de aproximação vigente, com destaque à desordem social provocada pelo desatendimento dos direitos sociais e às pressões advindas da necessidade de adaptação a uma agenda internacional inconscientemente niveladora que tem dado causa à uma atmosfera social global altamente problemática.

A desglobalização estaria a refletir, portanto, um esforço crítico acerca das contradições profundas, conflitos permanentes e tensões contínuas do processo globalizatório atual em toda a sua complexidade socioeconômica, política e cultural, que está muito longe de ser caracterizado por confluências, sincronias e acomodações consensualmente aceitas.⁶⁹

Este tipo de questão evidencia a necessidade de revisão dos modelos de sustentabilidade previstos na órbita nacional e internacional uma vez que estes deixaram de estar compartimentados em realidades nacionais estanques e passaram a estar atrelados numa realidade complexa de interdependências mútuas, com ênfase no comum acima do que é local, em que se torna imperativo superar a

⁶⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. Editora Saraiva: São Paulo, 2010. p. 156.

⁶⁹ FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. 1ª. edição, 4ª. Tiragem. Editora Malheiros: São Paulo, 2004. p. 94.

“ignorância da diferença” para garantir a plena realização de perspectivas culturais minoritárias.

Os efeitos do processo de internacionalização repercutem negativamente sobre os povos e comunidades tradicionais por intermédio de ameaças às tradições, aos arranjos locais, à territorialidade dos direitos, e às culturas estabelecidas. Entre outros sintomas, a reificação da natureza revela um sintomático estágio da civilização que caminha a passos largos em direção a insuportáveis e alarmantes desgastes naturais que são fruto do predomínio da razão instrumental a insculpir, sobre o mundo, a feição da barbárie utilitária.⁷⁰

Neste ponto, torna-se vital a consideração de instrumentos que valorizem o humano e deem campo para a participação democratizante das decisões que importam num destino comum a toda a humanidade, na perspectiva de um diálogo intensificado e conscientizador⁷¹ em que os povos e comunidades tradicionais possam clarificar o modo como eles se encaram como cidadãos, como habitantes de uma região própria e herdeiros de uma cultura específica.

2.4.2 Por que ajustar os ODS?

De maneira geral, saltos de qualidade são dados quando há grande reflexão e maior nível de amadurecimento sobre determinado tema. No caso concreto, uma série de fatores, conjuntamente analisados, estariam a justificar um novo impulso em prol do reconhecimento efetivo de direitos e a alavancar medidas de cooperação internacional dirigidas aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo diante do alinhamento das nações em torno dos ideais de sustentabilidade.

A perspectiva de mudança se identifica em vários aspectos com a curva de aprendizagem percorrida acerca dos ODS, e decorre da falta de instrumentos de parametrização que se prestem ao monitoramento adequado das metas e submetas previstas na Agenda propositiva quando existe a pretensão de se avaliar graus de qualidade de vida e padrões de sustentabilidade no meio desses grupos minoritários.

A importância de fixação de indicadores idôneos se torna tanto mais sensível para a elaboração de políticas públicas adequadas e, na atual conjuntura, é elemento de salutar relevo quando se pretende submeter a foros de cooperação estrangeira a habilitação de projetos que possuam os povos e comunidades tradicionais como destinatários imediatos ou mediatos.

⁷⁰ É com grande extensão que Honneth emprega o sentido do termo reificação, partindo da análise de Lukács, mas caminhando em direção à consideração da reificação de si, da natureza e do outro, como denota este trecho: “... percibimos a los animales, las plantas o las cosas sólo identificándolos como cosas, sin tener presente que poseen una multiplicidad de significados existenciales para las personas que nos rodean y para nosotros mismos” (HONNETH, Axel. *Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Katz, 2007, p. 104).

⁷¹ Destaque-se que, neste contexto, o tema dos direitos humanos ganha força como processo de humanização, como se pode ler nos estudos de LINDGREN ALVES, José Augusto, Cidadania, direitos humanos e globalização, in *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional* (PIOVESAN, Coord.), São Paulo: Max Limonad, 2003, ps. 77-96.

O papel desses grupos minoritários é variável de grande valor em projetos de cooperação internacional que visam a proteção do meio ambiente uma vez que, por seu histórico de baixo impacto ambiental, estudos revelam a íntima relação dos povos tradicionais com a manutenção de estoques de florestas e com a proteção da biodiversidade, cujas ações produzem impactos diretos na manutenção da temperatura e do regime pluviométrico em escala global⁷².

Mas, para além dos fins altruísticos e simbólicos constantes de iniciativas supranacionais, a força do viés econômico nas decisões continua a exercer papel preponderante na implementação de medidas, mesmo naquelas aparentemente simplórias e insuspeitas que podem guardar, subjacente, verdadeiro entendimento sobre o alcance das externalidades e ações dirigidas a fins não declarados.

Essa leitura hiper-realista é igualmente idônea para motivar o justo incremento dos ODS, seja como forma de mitigar externalidades negativas, tais como a alta incidência de fluxos migratórios e o esgotamento dos bens públicos globais, ou como mero subterfúgio para a economia de recursos (na capacitação de mão-de-obra, despesas com saúde pública, facilitação de trocas comerciais, etc.).

Quer-se dizer que o “não deixar ninguém para trás” também possui um prisma econômico⁷³ visível quando não são disponibilizadas ferramentas para que todos, indistintamente, possuam acesso adequado à formas de satisfação de necessidades biológicas e sociais básicas que dão margem à conflitos, problemas de saneamento, desvios comportamentais e incremento da criminalidade, com custos incidentes que até pouco tempo não eram contabilizados mas que agora mais e mais se tornam relevantes.

Daí segue-se a proposta de desglobalização como medida de salvaguarda desses interesses minoritários, a ser entendida no contexto preciso dos povos e comunidades tradicionais como tentativa de ponderação de interesses paralelos, seja em relação à proteção da diversidade e do meio ambiente, seja na regulação da economia de mercado e no enfrentamento dos chamados mal públicos

2.4.3 Aspectos técnicos: É possível avançar?

Sim. A expectativa de privação desencadeou questionamentos acerca dos efeitos da globalização sobre os recursos naturais e humanos disponíveis, promovendo a mobilização em torno de questões incontornáveis decorrentes da socialização de riscos, como o aquecimento global e os efeitos da emissão de gás

⁷² Cf. BNDES. *Terras Indígenas combatem desmatamento*. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/terras-indigenas-combatem-desmatamento>>. Acesso em: 26 de set. 2019.

⁷³ A título de exemplo, o *World Economic Forum* é uma organização internacional para cooperação público-privada auto-indicada neutra por sua desvinculação política, partidária ou a interesses nacionais, que ocupa a posição de observador no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e que destina-se a reunir os principais líderes empresariais e políticos para discutir as questões mais urgentes enfrentadas mundialmente, inclusive tendo lançado em 2008, a “Cúpula Inaugural da Agenda Global”, formada por 700 especialistas de todo o mundo em setores relacionados aos 68 desafios globais identificados pelo Fórum. (Cf. *World Economic Forum*. Disponível em: <https://www.weforum.org/>. Acesso em: 23 de ago. 2019.

carbônico sobre a camada de ozônio, remetendo à necessidade de um esforço comum para a preservação daquilo que hoje cunhamos como bens públicos globais, e também para a proteção contra os efeitos adversos do chamado mal público.

O aperfeiçoamento dos ODS através de sua personalização, configurando-os conforme as necessidades ou preferências de seus destinatários, pode a um só tempo inserir os povos e comunidades tradicionais na pauta de governo das nações ao disponibilizar ferramentas concretas de medição que facilitem a captação de recursos no exterior e, mediante o respeito à diversidade, assegurem, simultaneamente, o atingimento dos ideais de sustentabilidade otimizando a dinâmica global e produzindo externalidades positivas em benefício de muitos.

Sob o viés da multiculturalidade, da desglobalização cultural e da promoção da diversidade, a diretora-geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), bem destacou: “Por meio da pluralidade de vozes, acredita-se que a diversidade cultural é um dos recursos renováveis originais da humanidade, ao oferecer uma fonte constante de inovação e criatividade”, acrescentando ainda que:

Como estabelece a Declaração de Johannesburgo de 2002: ‘Nossa rica diversidade (...) é a nossa força coletiva’. No cerne de um rico patrimônio imaterial, a diversidade é um recurso para o desenvolvimento, mas também para o diálogo, a reconciliação e a resiliência – nestes tempos desafiadores, existe a necessidade de se manifestar em prol do valor e do poder da diversidade cultural⁷⁴.

Nesse sentido, reconhecida a diversidade como “recurso para o desenvolvimento”, nada mais natural do que protegê-la. Ocorre que para desempenhar proteção efetiva, ações simbólicas e normativas têm produzido pouco impacto de mudança na realidade dos povos e comunidades tradicionais, a despeito da uma profusão de Declarações Internacionais e regramentos internos.

Para corrigir essas distorções, um mapeamento adequado de dificuldades e obstáculos a serem superados precisa ser feito. O nivelamento métrico entre cultura essencialmente ocidental e grupos minoritários com pouco poder de voz tem produzido dados equivocados, e orientado negativamente a aplicação de recursos nacionais ou estrangeiros, tanto assim que diversos projetos são conduzidos por diferentes *stakeholders* e parceiros, por exemplo, no âmbito da Floresta Amazônica, com alto índice de descontinuidade das iniciativas de curta ou média duração, sem que se tenha efetivamente avançado em temas críticos.

Entendemos que a baixa eficácia das ferramentas hoje disponíveis estaria a justificar uma nova abordagem que se traduzisse em empoderamento de comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental por meio da elaboração de instrumentos coletivos de gestão ambiental e de programas e iniciativas atreladas a direitos humanos, direitos ambientais e ao território, mediante o aprimoramento

⁷⁴ Cf. Nações Unidas. UNESCO. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/unesco-diversidade-cultural-contribui-para-mundo-mais-pacifico-e-prospero/>. Acesso em: 27 de set. 2019.

das formas de comunicação junto à sociedade, com contribuição efetiva para “a proteção de quem protege o meio ambiente”⁷⁵.

Ademais, conforme demonstrado no item 2.3.2, a definição de metodologias para os já existentes 232 indicadores e o avanço sistemático para a eliminação de índices avaliados como Tier III, é dizer, sem processos definidos, estariam a proporcionar um ambiente oportuno à condução de novos esforços para inclusão de indicadores específicos que mantenham maior grau de aproximação com a realidade dos povos e comunidades tradicionais.

Como dito em outra ocasião, critérios de pobreza monetária, expressos no valor do dólar americano (US\$), nem sempre vão atender as dimensões que caracterizam a situação de pobreza para além da renda de modo que, embora configure algo complexo, a introdução de uma metodologia de aferição da pobreza multidimensional, pode e deve ser realizada, assim como reinventados outros indicadores que estejam desconexos, em maior ou menor escala, com estes grupos.

Disposições tal como a prevista no ODS 9, ao visar a promoção da industrialização, a prevista no ODS 3, que busca assegurar o acesso universal à educação sexual ou a inserida no ODS 4 que anseia o acesso à educação pré-escolar na primeira infância e a própria previsão de eliminação de casamentos prematuros e a responsabilidade partilhada dentro do lar (ODS 5) devem ser lidas com temperamento, seja por configurarem expectativas em princípio não desejáveis, como no caso da industrialização, seja pela necessidade de uma abordagem mais cautelosa com vistas ao reconhecimento de linguagens culturais distintas que podem impor reservas à sua ampla implementação.

Com isso quer-se dizer que o aprofundamento das interações humanas pode implicar aproximação social equivocada de povos e comunidades e que o acesso fácil e superficial à informação pode voltar-se contra esse grupo social, afetando diretamente sua motivação e interesses, impregnando-os de novos anseios diante da farta gama de utilidades disponíveis em mercado, introduzindo supérfluos que hoje já são um passo a retroceder na linha de evolução.

O trabalho de aprimoramento dos ODS, nesse sentido, estaria a exigir a participação ativa de equipes técnicas multidisciplinares, com especial recurso aos conhecimentos disponíveis nas Ciências Sociais e Antropológicas, como modo de preservação dos interesses dos grupos minoritários, com recurso mediano que extrapole a receita caseira do senso comum para se apropriar de campos científicos sociais para obtenção de intervenções mais benéficas.

3 CONCLUSÃO

(...) os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para suas

⁷⁵ Projeto de Cooperação Técnica intitulado “Agenda 2030 e povos e comunidades tradicionais: não deixar ninguém para trás”, registrado perante a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) pelo Ministério do Meio Ambiente e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ).

indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor.(...) Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre – com relação aos poderes constituídos – apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios.”⁷⁶

(Norberto Bobbio)

(...) Ameaças enfrentadas através de demandas de limitações de poder e exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor...O trecho resume bem o âmago do presente trabalho, pois reflete o compromisso dos Estados Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) com a realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e para com a dignidade do indivíduo, estimulando o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) entre todas as nações e segmentos da sociedade, com ênfase no alcance prioritário daqueles que estão mais vulneráveis seguindo o princípio de “não deixar ninguém para trás”.

Garantir que esses compromissos sejam traduzidos em ações efetivas requer um entendimento preciso das populações-alvo, no entanto, os dados desagregados necessários para abordar o grupo vulnerável de povos e comunidades tradicionais, tal como previsto na Agenda 2030, são escassos, havendo poucos indicadores atuais dentro do Plano de Ação da ONU capazes de lançar luz sobre as situações particulares dessas minorias.

Essa descuidada interação, para além do mero choque cultural, tem dado causa a disputas territoriais, atitudes preconceituosas voltadas à suposta proeminência da cultura ocidental em detrimento das singularidades características de tribos e comunidades espalhadas no Brasil e no Mundo, e tem mesmo aberto brechas para o desrespeito à almejada sustentabilidade em seu mais amplo sentido, afetando, sobretudo, a possibilidade de habilitação de projetos destinados à esse grupo em iniciativas de Cooperação Internacional.

Os povos e comunidades tradicionais são grupos que têm desempenhado historicamente um papel fundamental na manutenção do patrimônio natural e cultural tendo seu reconhecimento presente em diversos marcos legais nacionais e internacionais, mas a mera proteção normativa tem se revelado pouco eficaz, por sua atuação desvinculada de estudos científicos relativos à contribuição desses grupos para o combate ao desmatamento, mitigação das mudanças climáticas, conservação da biodiversidade e provisão de serviços ecossistêmicos.

Ao conferir-se a abordagem de organizações nacionais e internacionais para a elaboração de regramentos que pretendem o avanço comum dos povos e o enfrentamento coletivo de males públicos para defesa de bens globais, é importante acorrer às ciências sociais e antropológicas com o objetivo de angariar ferramentas

⁷⁶BOBBIO. Norberto. *A era dos direitos*. 2004. apud ALVAREZ. Marcos César. *Cidadania e direitos num mundo globalizado: algumas notas para discussão*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/cidadaniaglobal/cid_global02.html>. Acesso em: 29 de jul. 2019.

idôneas a subsidiarem a elaboração de políticas públicas, definição de diplomas legais, critérios e metodologias de mensuração, evitando-se, assim, planos de ação permeados por ritos burocráticos, interesses escusos e ações simbólicas que só têm o condão de promover a descrença ou a afasia.

O florescer de uma segunda leva de indicadores personalizados encontra ambiente propício após razoável período de maturação. A atual cosmovisão transnacionalizada possibilita a análise sistêmica de ações e consequências que se inter-relacionam no campo global e o compartilhamento de riscos tem sensibilizado mesmo os corações mais empedernidos no sentido de um mover mais efetivo para soluções que assegurem a manutenção, no mínimo, do *status quo* atual.

A sistematização de uma agenda propositiva holística que tente reconhecer as diferentes dimensões de segurança humana para salvaguarda de bens públicos globais com indicadores especialmente dirigidos aos povos e comunidades representaria um passo adiante, sendo certo que só avançaremos quando os mais vulneráveis deixarem de ser vistos como peso ou estorvo para comporem parte da solução e quando houver a compreensão adequada de que o bem global mais importante do mundo é a própria humanidade.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. *Cidadania e direitos num mundo globalizado: algumas notas para discussão*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/cidadaniaglobal/cid_global02.html>. Acesso em: 29 de jul. 2019.

ANDRADE, Jade Alves Souza de. *Avaliação e acompanhamento no nível global da implementação da agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2017. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/9681/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Avalia%C3%A7%C3%A3oAcompanhamentoN%C3%ADvel.pdf>. Acesso em: 11 de ago. 2019.

ARANTES, Bruno Camilloto. *Sociedade de Risco e Estado: uma Releitura dos Elementos Tradicionais da Teoria do Estado*. In *Sociedade de Risco e Direito Privado*. Ed. Atlas: São Paulo, 2013.

BITTAR, Eduardo C. B. *Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspectiva da teoria do discurso*. 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3807896/mod_resource/content/1/desglobaliza%C3%A7%C3%A3o%20-%20Bittar.pdf>. Acesso em: 23 de set. 2019.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Ed. Campus Elsevier. Nova Edição. 4ª Tiragem. Rio de Janeiro: 2004.

BRASIL, Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2014 (2014), Art.1º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm> Acesso em: 8 de ago. 2019.

BRASIL, Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Art. 3º, Inciso I. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm> Acesso em: 5 de set. 2019.

BRASIL, Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm> Acesso em: 5 de set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm. Acesso em 25 de ago. 2019.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Cambridge University Press. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/policy-maker>>. Acesso em: 26 de set. 2019.

CANEN, Ana. *O multiculturalismo e seus dilemas: implicações na educação*. Dôssie Educação e Desenvolvimento. Revista Comunicação&política, v.25, nº2, p.091-107.

Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ana_Canen/publication/237591283_O_multicult_uralismo_e_seus_dilemas_implicacoes_na_educacao/links/54e7787e0cf277664ffab005.pdf>. Acesso em: 10 de set. 2019.

CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. B. Almeida. *Quem são as populações tradicionais?* 2010. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de-ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/quem-s%C3%A3o-as-popula%C3%A7%C3%B5es-tradicionais#quem-so-as-populaes-tradicionais>>. Acesso em: 2 de ago. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. Editora Saraiva: São Paulo, 2010.

DEDIHC. Departamento de Direitos Humanos e Cidadania, da Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos do Governo do Estado do Paraná. *Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

DIANNI, Cláudia. *Entenda o que é a OCDE e as condições dos EUA para o Brasil entrar nesta organização*. O Estado de Minas. Caderno Política. Postado e 20/03/2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/03/20/interna_politica,1039408/entenda-o-que-e-ocde-e-as-condicoes-dos-eua-para-o-brasil-entrar.shtml>. Acesso em: 12 de ago. 2019.

DROIT, Roger-Pol. *Tolerância: o que é? Por que é importante? É possível nos dias de hoje? Como educar para a tolerância*. Ed. Contexto: 2014.

EASTERLY, William. *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. Disponível em: <https://www.amazon.com/dp/B06XKX24R5/ref=rdr_kindle_ext_tmb>. Acesso em: 16 de ago. 2019.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. 1ª. edição, 4ª. Tiragem. Editora Malheiros: São Paulo, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *O Ocidente dividido*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

HERTZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. *Organizações internacionais: história e práticas*. Editora Elsevier, 10ª Edição: Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=915117>>. Acesso em: 20 de ago. 2019.

HONNETH, Axel. *Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Katz, 2007, p. 104.

IPEA. ODS: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Proposta de Adequação. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf> Acesso em: 27 de ago. 2019.

KAUL, Inge. GRUNBERG, Isabelle. STERN, Marc A. *Bens públicos Globais: cooperação internacional no século XXI*. Editora Record. 1ª Edição: Rio de Janeiro-São Paulo, 2012.

KRONEMBERGER, Denise. *Os desafios da construção dos ODS globais*. Revista Ciência e Cultura. Vol. 71, nº 1. São Paulo. Jan./Mar. 2019. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100012>. Acesso em: 21 de jul. 2019.

LINDGREN ALVES, José Augusto, Cidadania, direitos humanos e globalização. In *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional* (PIOVESAN, Coord.), São Paulo: Max Limonad, 2003.

LIPSKY, Michael. *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Institute of Research on Poverty. The University of Wisconsin, Madison, Wisconsin, 1969. Disponível em: <<https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>>. Acesso em 10 de jul. 2019.

MEADOWS, Donella H. et al. *The limits to growth: a report for the Club of Rome's Project on the Predicamento of Mankind*. Universe Books: Washington, 1972. Disponível em: < <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>>. Acesso em 28 de jul. 2019.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista. *Sobre cooperação internacional e compliance – observações derivadas das atividades da Agência Brasileira de Cooperação*. In Revista Brasileira de Estudos Estratégicos. 2009. Disponível em: <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/166/147>. Acesso em: 23/9/2019

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/36223873/Marcelo_Neves_-_Transconstitucio.pdf>. Acesso em: 25 de jul. 2019.

RIBEIRO, Gustavo Lins. *Cidadania e minorias no mundo globalizado*. In Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Coord. Antônio Carlos de Souza Lima. Associação Brasileira de Antropologia. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3989768/mod_resource/content/1/Livro%20Antropologia%20Direito%2C%202012%20%28miolo%29.pdf>. Acesso em: 23 de jul. 2019.

SAES, Beatriz Macchione; MIYAMOTO, Bruno César Brito. *Limites físicos do crescimento econômico e progresso tecnológico: o debate The Limits to Growth versus Sussex*. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 26, p. 51-68, jul./dez. 2012. Editora UFPR. Disponível em:

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vC_E2glA0Q0J:https://revistas.ufpr.br/made/article/download/26808/19671+&cd=13&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab. Acesso em: 29 de jul. 2019.

SAMUELSON, P. A. *The pure theory of public expenditures*. *Review of Economics and Statistics*. Cambridge, v. 46, n. 4, Nov.1954, p. 387-389. Disponível em : https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf. Acesso em: 19 de jul. 2019.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. Editora Saraiva. Disponível em: <http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.BMNov%C3%ADssimo-Dicion%C3%A1rio-de-Economia.pdf>>. Acesso em: 18 de ago. 2019.

SILVA, Hamilton. *Economia e lei da escassez*. Em 31/10/2012. Disponível em: <<http://www.hamiltonsilva.com.br/2012/10/economia-e-lei-da-escassez.html>>. Acesso em 18 de ago. 2019.

TEUBNER, Gunther. *Direito, sistema e policontextualidade*. São Paulo: Unimep, 2005, p. 109.

WATTS, D. J. *Tudo é Óbvio: desde que você saiba a resposta*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor meu Deus, de cuja boca provém toda a sabedoria e entendimento, gratidão por seu prazer em satisfazer os desejos do meu coração, pelo conforto e paz nos momentos de crise, pelo cuidado em tempo integral perceptível nos mínimos detalhes da minha existência, e pela repreensão amorosa na rebeldia.

À equipe do Instituto Legislativo Brasileiro e do Tribunal de Contas da União que não só estendeu ao Ministério Público Federal o convite para participar dessa atividade de formação, como se empenhou na prestação de um serviço de qualidade evidente pela composição de um corpo docente rico e altamente qualificado.

Ao Ministério Público Federal, por sua Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) e Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA), que me proporcionaram o acesso a um Curso de Especialização tão denso e restrito. É muito bom prestar serviços para uma instituição tão relevante! Gratidão à minha Chefia e demais colegas de equipe pela compreensão e paciência, especialmente no que se refere às ausências de sexta-feira!

Aos colegas Mário Pucci e Leonardo Leocádio, por serem ponte de aprendizagem e me iniciarem em outro tipo de saber, muito mais amplo e sistêmico. O raciocínio afiado e o coração imenso de vocês me fazem querer evoluir. Obrigada pelas conversas edificantes e livros compartilhados, a lembrança de vocês estará para sempre gravada em mim.

Aos meus pais e familiares pelo incentivo constante, sobretudo à minha mãe, fiel crítica e revisora leiga de cada trecho rascunhado...Mommys, sua dedicação e empenho em tudo o que faz me inspiram! Como é bom tê-la por perto e poder recorrer a seu exemplo!!

Ao meu esposo lindo, pelos mimos e cafunés nas horas de cansaço e de dedicação ao estudo. Tem sido ótimo enfrentar desafios e avançar ao seu lado...te amo!

Aos colegas de turma, pelos momentos ímpares de convivência, e a nosso querido professor e orientador Luiz Renato Vieira, que forjou nosso espírito em sala de aula e fora dela, munindo-nos com as mais excelentes ferramentas! Muito obrigada!