

Agenda 2030:

o desenvolvimento sustentável em disputa

Documento de trabalho



Com o apoio de:



Organização
Internacional
do Trabalho



Agenda 2030:

O desenvolvimento
sustentável
em disputa

Confederação Sindical de Trabalhadores das Américas - CSA

SECRETARIADO EXECUTIVO CSA

Fred Redmond- Presidente

Francisca Jiménez - Vice-Presidente

Toni Moore - Vice-Presidente

Rafael Freire Neto - Secretário Geral

Cícero Pereira da Silva - Secretário de Educação e Formação Sindical

Jordania Ureña Lora - Secretária de Políticas Sociais

Bárbara Figueroa - Secretária de Desenvolvimento Sustentável

Conteúdo e Escrita

Diego Azzi e Gonzalo Berron¹

Revisão e Edição

Equipe CSA

Tradução

Celina Lagrutta

Design gráfico e layout

Nicolás Medina - RMR

Todos os direitos reservados © 2021

Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas

Buenos Aires 404/406, CP 11000, Montevideo, Uruguai, www.csa-csi.org Novembro de 2021

Esta publicação foi realizada com apoio da Oficina de Atividades para os Trabalhadores (ACTRAV) e seu conteúdo é responsabilidade exclusiva do editor

1. Este documento incorpora comentários da equipe da CSA e filiadas sindicais.

Apresentação

O sistema multilateral das Nações Unidas vem buscando colocar o desenvolvimento sustentável no centro de sua estratégia para recuperar protagonismo e credibilidade, em um momento histórico de restauração de nacionalismos, xenofobia e rivalidades internacionais. O movimento sindical internacional tem estado presente nas mais importantes negociações da ONU sobre desenvolvimento sustentável nos últimos 30 anos, defendendo a superação dos antagonismos entre geração de emprego e preservação ambiental, através da agenda de trabalho decente.

Nas Américas, e principalmente na América Latina e Caribe, o sentido do desenvolvimento precisa ir além da sustentabilidade econômica da acumulação capitalista diante dos limites do planeta. A superação das desigualdades históricas dentro e entre as nações da região não será alcançada mantendo a orientação neoliberal das economias para a exportação de produtos primários de baixo valor agregado. No plano político, em vez do diálogo social efetivo, observa-se uma renovada tendência a retirar direitos trabalhistas e liberdade sindical. A própria democracia se encontra sob constantes ataques. Nesse sentido, a CSA tem defendido a necessidade de pensar a região na ótica do desenvolvimento sustentável, ou seja, a sustentabilidade condicionada aos interesses democráticos das maiorias populares, a centralidade dos bens comuns e dos direitos humanos.

Como veremos, embora os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representem um avanço concreto em relação à abordagem do sistema multilateral sobre o desenvolvimento, ainda não insuficientes e, ao mesmo tempo, apresentam, problemas no que se refere ao papel atribuído ao grande capital, principalmente às grandes corporações e suas fundações filantrópicas, como atores centrais na promoção (financiamento)

do desenvolvimento sustentável. A privatização da cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável, através da criação de um grande mercado de iniciativas de sustentabilidade, sob o eufemismo de mecanismos inovadores, vem sendo parte da estratégia da ONU para superar sua própria crise orçamentária, mas revela conflitos de interesses entre as necessidades da esfera pública, o papel do Estado e as demandas da esfera privada.

Sem esquecer os impactos que a pandemia de COVID-19 teve e que continuará tendo, é importante assinalar que o mundo já vinha por mal caminho para alcançar os ODS antes da pandemia. Isso foi exposto pelo sindicalismo perante o Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas (FPAN): quando se classifica segundo o critério de renda, “todos os países de baixa renda apresentaram desempenho abaixo da média mundial no cumprimento dos indicadores do ODS 8. Entre os países de renda média baixa, apenas 15% do grupo apresenta valores acima da média mundial. Somente 30% dos países de renda média alta têm valores [de realização do ODS 8] superiores à média mundial” (WTUMG, 2020).

A concepção formulada pelo sindicalismo sobre o sentido de desenvolvimento vai além das bases propostas pelos ODS. A visão da CSA inclui a dimensão política como elemento central do debate sobre qual deve ser o modelo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, não apenas a sustentabilidade ambiental está em jogo, mas também o caráter democrático das relações político-econômicas e o modelo de produção e consumo. Dessa perspectiva, o debate sindical sobre desenvolvimento sustentável e cooperação internacional presente na Plataforma de Desenvolvimento das Américas (PLADA) é uma poderosa ferramenta de incidência sobre as instâncias internacionais e os governos nacionais.



A CSA reconhece e defende a necessidade de “transformar radicalmente nossa relação com a natureza, o modelo de desenvolvimento, produção, distribuição e consumo de nossas sociedades, em cujo centro se encontra a reestruturação da reprodução e sustentabilidade da vida” (CSA, 2020/197).

Antecedentes dos ODS e o contexto de sua criação

O conceito de desenvolvimento sustentável associa três elementos-chave, inter-relacionados e interdependentes, mas que não são de fácil equilíbrio: crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental (OIT, 2018). Embora a Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento e o meio ambiente humano tenha ocorrido em 1972, é desde meados da década de 1980 que a ONU vem trabalhando no conceito de *desenvolvimento sustentável*. Surgiu do Relatório de 1987 da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (o Relatório Brundtland), que definia o desenvolvimento como sustentável quando “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades”. Portanto, as políticas em matéria ambiental devem abranger também áreas relacionadas como o combate à pobreza, a redução das desigualdades e a defesa dos direitos humanos.

Durante a Conferência Rio-92 foram aprovadas a Agenda 21 e a Declaração de Princípios sobre Florestas e, em 1992, a ONU criou a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS). A CDS, integrada por 53 Estados-membros, teve a tarefa básica de monitorar a implementação dos compromissos aprovados na Agenda 21 entre 1993 e 2012.

A Declaração do Milênio (Nações Unidas, 2000), criou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Oito objetivos gerais, com suas respectivas metas e indicadores de cumprimento específicos, para combater a pobreza em 15 anos (2000-2015). Em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, constituiu a estrutura para começar a planejar o período pós-2015, quando chegaria ao fim o prazo de vigência dos ODM. Para cumprir com essa estratégia, a antiga Comissão de Desenvolvimento Sustentável

foi transformada em um novo FPAN, assim foi estabelecido pelo documento final da Rio+20, “O futuro que queremos” (Nações Unidas, 2012), o mesmo que apresenta a decisão política de construir uma estratégia baseada em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A negociação efetiva foi produzida no âmbito do Grupo Aberto de Trabalho (GTA) que acordou uma proposta de 17 ODS para orientar e informar a então chamada agenda de desenvolvimento Pós-2015. Ainda que com limitações de representatividade e assimetrias de poder entre os atores, a experiência do GTA foi diferente em termos de participação, pois sindicatos e sociedade civil puderam participar ativamente e contribuir em um processo deliberativo informal dentro da ONU (Nações Unidas, 2021a), reduzindo em parte os déficits participativos de períodos anteriores.

Assim, os sindicatos exigiram que fossem adotados não apenas os objetivos vinculados ao trabalho decente, mas também à redução da desigualdade e a responsabilidade dos Estados na mitigação das mudanças climáticas. Da mesma forma, demandaram também o respeito da liberdade sindical, da negociação coletiva, do enfoque baseado nos direitos humanos e do papel central dos trabalhadores e das trabalhadoras da educação para garantir renda digna e formação permanente. Essas metas se cristalizaram na Agenda 2030 e constituíram uma reivindicação expressa pelas organizações sindicais nesses âmbitos.

Desde a adoção da Agenda 21, os/as trabalhadores/as e seus sindicatos estão envolvidos ativamente no debate global sobre desenvolvimento sustentável principalmente no âmbito das CDS, primeiro com a liderança da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL), e o Comitê Assessor Sindical da OCDE (TUAC, por seu nome em inglês). E atualmente, a Confederação Sindical Internacional (CSA), o TUAC e algumas das Federações Sindicais Globais (como a Internacional da Educação (IE) e a Internacional de Serviços Públicos (ISP).



Trabalho e emprego nos ODS

O ODS 8 visa “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos”. Inclui doze metas que cobrem uma variedade de temas, tais como “o crescimento do PIB per capita, a produtividade do trabalho, a formalização da economia e o mercado de trabalho, a proteção dos trabalhadores migrantes, a situação dos jovens no mercado de trabalho e a erradicação do trabalho forçado e as piores formas do trabalho infantil” (OIT, 2018), com seus 17 indicadores subjacentes.

O Trabalho Decente também é um tema transversal a outros Objetivos, como o Objetivo 1 (Erradicação da pobreza), o Objetivo 4 (Garantir uma educação de qualidade), Objetivo 5 (Alcançar a igualdade de gênero), Objetivo 10 (Reduzir a desigualdade), Objetivo 14 (Conservar os recursos marinhos) e Objetivo 16 (Promover a justiça e as instituições). Note-se o reconhecimento da centralidade do mundo do trabalho para os ODS em comparação com seus antecessores, os ODM.

É importante destacar também a transversalidade e interseccionalidade dos ODS, já que, por exemplo, a liberdade sindical e a eliminação de toda forma de perseguição se encontram no ODS 16.

Os sindicatos reconhecem e problematizam as contradições e distância que existem entre a proposta conceitual dos ODS e as políticas que se aplicam na região. Denunciam que, em numerosas ocasiões, a Agenda 2030 faz parte da narrativa governamental que legitima e maquia as políticas regressivas e conservadoras que são aplicadas, que incluem com frequência cada vez maior a violação de direitos fundamentais do trabalho.

Meios de Implementação (Objetivo 17) e Ajuda para o Desenvolvimento

Para a implementação de todas essas metas, a ONU propôs, por sua vez, uma meta específica que incorpora o relançamento de uma grande “Aliança Global para o Desenvolvimento” que já figurava no ODM 8. Assim, o Objetivo 17, “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável. Finanças”, está composto por duas partes: os meios de implementação em si e a “Parceria global”.

O ODS 17 reconhece também uma harmonia com a Agenda de Ação Addis Abeba (AAAA) emitida pela Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento. Essa relação foi uma vitória dos países em desenvolvimento que pressionaram para que o ODS 17 fosse mais do que a AAAA, que consideravam uma agenda do Norte, e que os objetivos de desenvolvimento deveriam ser realmente uma agenda comum e não uma agenda de assistência.

A “Parceria Global” é uma parceria em todos os níveis e com atores de diferentes naturezas. Os Estados nacionais e as organizações internacionais são os principais responsáveis pela implementação, são considerados os detentores em última instância dos deveres derivados da Agenda 2030. Ao aprovar essa agenda, os países se obrigam a si mesmos a implementar essa agenda no âmbito nacional, a ter estratégias, ajustar seus sistemas de estatísticas nacionais e, de forma voluntária, emitir relatórios nacionais de avanço dessa agenda². Os Estados devem coordenar com uma série ampla de atores tais como corporações transnacionais, governos locais, organismos regionais e internacionais, e organizações da sociedade civil, grupos religiosos, academia etc. em processos que são denominados “múltiplas partes interessadas” (conhecidos em inglês como “multistakeholder”). Mas as empresas podem participar de (i) processos de produção sustentáveis, (ii) uso regenerativo dos recursos

2. Adicionalmente, os Estados podem estabelecer prioridades nacionais, desenvolvendo os indicadores que considerarem necessários de acordo com os sistemas de indicadores e ampliá-los e modificá-los para dar conta dos avanços e retrocessos na Agenda 2030.



naturais, (iii) melhora da proteção social do trabalho, (iv) iniciativas de responsabilidade social das empresas e (v) doações filantrópicas. A Agenda 2030 pressupõe que a ampliação da participação privada: 1- pode aumentar o volume da cooperação para o desenvolvimento sem que necessariamente isso implique mais desembolsos públicos, e 2- pode gerar negócios para os grandes atores econômico privados, em sua maior parte, como origem nos países desenvolvidos. Do mesmo modo, adota de forma irrestrita a ideia de que a agenda de livre comércio da Rodada Doha da OMC pode ser vantajosa. Embora essas premissas tenham sido e são fortemente criticadas por países, setores produtivos nativos e pelo movimento sindical que vê nelas ameaças às estruturas produtivas e, portanto, ao emprego e às suas condições.

O ODS 17 inclui também indicações para o monitoramento dos avanços – ou retrocessos – para o cumprimento da Agenda 2030, medidos através de 232 indicadores, de 169 metas pertencentes aos 17 ODS. Não se trata de uma tarefa simples, uma entidade específica foi criada para tal fim – o Grupo Interagencial e de Peritos sobre os Indicadores dos ODS (IAEG-SDG por sua sigla em inglês), e depois de cerca de dez sessões e após quase cinco anos da adoção dos ODS, concluiu seu trabalho e propôs um “Quadro Global de Indicadores”. Apesar de todo esse esforço, admite-se que, em média, os dados estão disponíveis para apenas 20% dos indicadores, e mesmo se disponíveis, os dados carecem de uma desagregação suficiente para serem úteis na tomada de decisões políticas” (Adams e Judd, 2019).

A cada indicador global dos ODS foi atribuído uma ou mais agências internacionais de custódia encarregadas de “medir” os avanços e retrocessos. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, é o único custódio de 11 indicadores globais, é custódio conjunto com outras agências para três indicadores e participa como agência associada para três indicadores” (OIT, 2018:5). Por sua vez, a CSI criou um sistema para monitorar de maneira autônoma a implementação dos ODS e desenvolveu uma matriz para os ODS 1, 2, 5, 8, 10, 13, 16 e 17 ao defini-los como prioritários para a classe trabalhadora e suas organizações sindicais. Da mesma forma, foi criado o chamado “Monitor do ODS 8” da CSI (ITUC SDG 8 Monitor), que observa indicadores que chegam a cobrir 145 países, que representam 97% da população mundial, abrangendo domínios como bem-estar econômico, qualidade do emprego, e vulnerabilidade e direitos trabalhistas (WTUMG, 2021).

O tema da implementação tem sido abordado da perspectiva sindical a partir de vários ângulos. O sindicalismo outorga centralidade ao diálogo social para o cumprimento da Agenda 2030; é fundamental na dimensão prática e por seu caráter sistêmico, mas para que seja assim requer um entorno propício e um quadro institucional eficaz que se baseie antes de tudo no respeito e na proteção das liberdades e direitos fundamentais no trabalho. O sindicalismo afirma que, sem o diálogo social, o desvio “empresarial” da Agenda 2030 dificilmente será equilibrado.

O sindicalismo das Américas também denunciou a tendência de violação dos direitos humanos, especialmente trabalhistas, como quadro geral no qual se insere a ação sindical em relação à Agenda 2030. Em muitos casos são os próprios Estados os que violam os direitos trabalhistas e sustentam práticas antissindicais, ao mesmo tempo em que reafirmam seus compromissos com a Agenda 2030 nos organismos das Nações Unidas.

A preocupação sindical sobre a influência do setor privado aparece constantemente nas declarações do Grupo Principal de Trabalhadores através do protesto pela fragilidade das normas voluntárias e a necessidade de regras vinculantes para as empresas, passando pela demanda de maior transparência nas operações público-privadas, e o cumprimento das previsões de “devida diligência”, segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos e a OCDE. O sindicalismo das Américas tem sustentado a necessidade de normas vinculantes em matéria de direitos humanos e empresas já desde o seu 2º Congresso (2012), no Documento do Congresso de 2016, no qual faz alusão à necessidade de normas obrigatórias no nível internacional, e desde 2014 na PLADA. Essa preocupação continua sendo parte do diagnóstico da CSA e é referendada em seu último Congresso, realizado em abril de 2021, no qual se reafirma o compromisso e a necessidade de avançar para um Tratado Vinculante para regular e controlar as empresas transnacionais e garantir os direitos trabalhistas nas cadeias globais de produção. Na atualização da PLADA, apresentada em 2020, escalar para melhores formas e com mecanismos vinculantes de regulação e controle das empresas transnacionais e das cadeias globais de produção volta a ser uma parte da estratégia programática do sindicalismo. A CSA e muitas de suas filiadas têm trabalhado de forma ativa para a aprovação desse Tratado no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU e reconhecem o avanço do poder



corporativo através de mecanismos de captura nos diferentes organismos internacionais, bem como nos próprios países.

Finalmente, o financiamento para o desenvolvimento, incluído no ODS 17, sempre foi uma preocupação sindical, pois é preciso criar critérios específicos para que os estímulos ao financiamento privado não se transformem em subsídios ou prebendas para esse setor e resultem em benefícios para a geração de emprego decente. Os investimentos não podem ser realizados sem avaliação de impacto nem estrito respeito às normas trabalhistas internacionais. Estudos de campo realizados em nossa região indicaram que os resultados desse tipo de iniciativas deixam muito a desejar, e que a ideia de mobilizar recursos públicos para estimular os privados não necessariamente traz bons resultados. Além do que, em muitos casos, os principais volumes continuam sendo públicos.

Participação social na ONU e a atuação do movimento sindical

A participação e a atuação social e sindical podem ocorrer: a) no nível internacional no âmbito da ONU e dos órgãos específicos sobre cada tema; b) em âmbitos regionais que podem ser gerais ou temáticos; c) nas unidades internacionais em cada país; e finalmente, d) perante os Estados nacionais, que, na linguagem da ONU, são os “Estados-membros”.

Quem organiza a participação formal das organizações da sociedade civil é a Seção da ONG da ONU-Departamento de Assuntos Econômicos (UM-DESA, como é conhecido em inglês). No nível internacional, a sociedade civil e os sindicatos canalizaram sua participação no processo de negociação dos ODS através do Fórum de Países para o Desenvolvimento Sustentável da CEPAL, que se reúne nos meses de março e abril, e do FPAN, que se reúne todos os anos em julho.

Desde 1993, os “*Grupos Principais* e Outras partes interessadas” são a instância formal da participação

social nas negociações sobre Desenvolvimento Sustentável. Segundo as resoluções que regulam sua participação, os Grupos Principais podem: (a) assistir a todas as reuniões oficiais do fórum; (b) ter acesso a toda informação e documentos oficiais; (c) intervir nas reuniões oficiais; (d) apresentar documentos e apresentar contribuições escritas e orais; (e) fazer recomendações; (f) organizar eventos paralelos e mesas redondas, em cooperação com os Estados-membros e a Secretaria. (67/290)

Através de sua Rede Sindical de Cooperação ao Desenvolvimento (RSCD), a CSI mobiliza suas representações regionais (CSA; CSI África; CSI Ásia-Pacífico), centrais nacionais, as Federações Sindicais Internacionais, a Confederação Europeia de Sindicatos (CES), o TUAC da OCDE e organizações sindicais de solidariedade ao redor da relação transversal entre desenvolvimento sustentável, cooperação internacional e trabalho decente. Segundo a compreensão de que as organizações sindicais são também agentes-chave do desenvolvimento sustentável, o objetivo da Rede é levar a perspectiva sindical aos debates sobre políticas internacionais de desenvolvimento e melhorar a coordenação e efetividade das atividades sindicais de cooperação ao desenvolvimento (CSI, 2021).

Além da demanda pelo Trabalho Decente para todos/as, um segundo pilar estruturante do posicionamento político dos sindicatos durante todo o processo negociador da Agenda 2030 tem sido a recuperação e a expansão dos Sistemas de Proteção Social. O *Grupo Principal* afirmou que a proposta do Piso de Proteção Social deve ser um aspecto-chave incorporado às quatro garantias essenciais definidas pela OIT: 1) acesso à atenção médica, 2) prestações por filhos, 3) pensões básicas de aposentadoria e 4) apoio à renda dos trabalhadores pobres, dos desempregados e mulheres grávidas (CSI, 2015).

Muitas organizações sindicais da região, assim como a própria CSA, colocaram a proteção social como prioridade, denunciando como, no contexto da pandemia, os governos reduziram orçamentos públicos, investimento social e desmontaram políticas e instituições do Estado tendentes a garantir o bem-estar da sua população³.

3. O relatório especial “Proteção social e direitos trabalhistas diante da COVID-19” do Observatório Laboral das Américas oferece um panorama geral sobre a proteção social com ênfase em alguns países da região. Disponível em: <https://csa-csi.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-ESPANOL-final.pdf>



A partir da constatação de que o crescimento econômico por si só não pode garantir a plena realização das ambições do ODS 8, o *Grupo Principal de Trabalhadores e Sindicatos* defendeu na sessão de 2020 do FPAN, um *Novo Contrato Social com o ODS 8 em seu núcleo* e a criação de um Fundo Mundial de Proteção Social como ferramenta de solidariedade. A campanha por um Novo Contrato Social propõe uma série de políticas que visam recuperar o papel do Estado na promoção do bem-estar, do trabalho decente e do desenvolvimento sustentável, para superar a hegemonia do neoliberalismo que com seus ataques aos direitos põe em dúvida o otimismo quanto a sua realização.

Em matéria de participação regional foi criado o Mecanismo de Participação da Sociedade Civil (2018) durante o III Fórum Regional dos Países da América Latina e do Caribe sobre o Desenvolvimento Sustentável da CEPAL. Organizações sociais consideram que esse foi um passo importante para visibilizar o fato de que cinco anos após a aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a região mostra uma forte estagnação econômica, agravada pela pandemia de COVID-19 que aumentou a pobreza e a desigualdade estrutural fazendo com que, na maioria dos países, as metas dos ODS estejam longe de ser alcançados ou tenham sido atrasados.

A RSCD tem contribuído para capacitar as centrais nacionais para “exercer incidência perante governos nacionais na promoção do trabalho decente e do diálogo social, e para efetuar uma supervisão e prestação de relatórios sindicais que monitoram o cumprimento da Agenda 2030” (CSA, 2019).

No âmbito dos países, a Agenda 2030 estabelece que os Estados nacionais têm um importante papel a cumprir e os incentiva a elaborar “exames periódicos e inclusivos, liderados e impulsionados pelos países, dos progressos nacionais e subnacionais”. Os “Relatórios Nacionais Voluntários” (INV) são uma peça fundamental do acompanhamento da implementação dos objetivos e metas da Agenda 2030. Esses relatórios são uma oportunidade-chave de incidência tanto porque é possível, através deles, informar avanços, retrocessos ou estagnação com relação aos ODS, quanto porque a ausência de tais relatórios e de instâncias de diálogo pode ser denunciada nos Fóruns internacionais (regional ou global) criando situações de tensão pública às autoridades nacionais perante seus pares.

Através da CSA (CSI, 2021a; 2018; 2017), o movimento sindical vem fazendo acompanhamento de casos de implementação dos ODS em países da América Latina e Caribe, e detectou situações preocupantes com relação à participação sindical no monitoramento dos ODS. De quatro casos analisados, constatou-se que apenas na Argentina há um mecanismo oficial de consulta e participação social e sindical satisfatória. Enquanto na Colômbia os sindicatos relatam que não foram organizadas consultas com eles sobre a Agenda 2030, e que o governo não os vê como sócios na implementação dos ODS; no Brasil, o movimento sindical denuncia que os INV do governo à ONU não informam a realidade do país e que buscam passar uma imagem distorcida do avanço nos ODS. Por outro lado, existe o caso da Argentina, que recentemente criou o Fórum de Participação Social para a implementação e acompanhamento da Agenda 2030 (FPSISA). Essa iniciativa representa um bom exemplo de institucionalização da participação da sociedade civil na Agenda 2030 como uma forma de fortalecer o diálogo entre governo e atores sociais”.

Os relatórios da CSI mostram que não apenas na América Latina e Caribe, mas também na África e na Ásia, a característica geral da relação dos governos com o movimento sindical vem sendo que “a limitação do acesso à informação adotou diversas formas, o que com frequência significa que foi proporcionada de maneira *ad hoc* e fragmentada durante reuniões convocadas com pouca antecedência” (CSI, 2021a).

Merece uma menção à parte o déficit de diálogo social generalizado na região. Na maior parte dos países, os sindicatos denunciam não ser convocados a debater os planos de desenvolvimento. Porém, adicionalmente, esse déficit se evidencia claramente, inclusive em espaços de negociação especificamente sindicais, como a negociação coletiva por setores e as denúncias por violação à liberdade sindical. Não é possível separar a realidade de longa data de deterioração da liberdade sindical e da negociação coletiva dos compromissos governamentais com a Agenda 2030.



ODS e PLADA

Em 2018, a CSA realizou um exercício de comparação entre os ODS e seu próprio programa político com relação ao desenvolvimento, a PLADA, construída em diálogo político com movimentos sociais e ONGs mobilizados na Jornada Continental pela Democracia e contra o neoliberalismo. Além do caráter regional da PLADA, a grande diferença entre as duas iniciativas é que a proposta do sindicalismo das Américas promove um modelo de desenvolvimento alternativo e superador do modelo neoliberal. É “contra-hegemônica (e) contém um conjunto de reivindicações e demandas acumuladas ao longo de várias décadas de lutas e articulação com outros movimentos sociais”.

De forma geral, a análise realizada pela CSA destaca que existem coincidências entre os ODS e a PLADA, mas, ao mesmo tempo, nos ODS se “ênfatiza o papel das corporações e não dos principais agentes produtivos que geram riqueza e trabalho decente”, nem se “questiona o modelo neoliberal e as dinâmicas de acumulação e concentração do capital que estão na base de notáveis assimetrias e deslocamentos socioambientais. Promove um padrão de intervenção estatal sob a lógica de alianças público-privadas. De modo que, nesse modelo, o Estado se desliga dos benefícios de suas intervenções econômicas”.

Há determinados temas da PLADA que não aparecem nos ODS, mas que o sindicalismo das Américas pode promover, buscando aumentar seu nível de ambição e a pressão sobre as autoridades nacionais: controle Estatal sobre as transnacionais e o investimento estrangeiro; rejeição aos tribunais internacionais de arbitragem; ênfase na importância da liberdade sindical, da negociação coletiva e do direito à greve; transição justa; uma tributação progressiva e a livre circulação de pessoas.

Reforma da ONU e o multilateralismo de partes interessadas: o que está em jogo?

A “reforma da ONU” torna-se uma necessidade a partir da crise de financiamento e de problemas de natureza organizacional derivada da chamada “burocratização” e a fragmentação do sistema. Por sua vez, essas crises alimentam uma crise

de legitimidade da instituição para resolver os problemas da humanidade através da cooperação multilateral.

O processo de reforma atual, protagonizado pelo SG Antonio Guterres, é apresentado na dimensão mais administrativa e em estreita associação com o cumprimento da Agenda 2030, e busca dar resposta à crítica sobre “a falta de responsabilidade e transparência, a ineficácia e a falta de confiança entre a organização e seus Estados-membros no sistema atual” (EPRS, 2019).

Sua proposta trabalha em três dimensões: desenvolvimento (Agenda 2030), administrativa – um “novo paradigma” de gestão da Secretaria Geral, e paz e segurança. A reforma também abrange as instâncias e figuras das Nações Unidas nos territórios. Revitaliza-se a função do sistema de coordenadores residentes e centraliza-se a agenda de desenvolvimento na Secretaria Geral. É reforçada “a autoridade e a liderança dos coordenadores residentes” como “os mais altos representantes do sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento, sobre as equipes das Nações Unidas nos países”. Numerosos sindicatos declararam desconhecer a figura do Coordenador(a) Residente e não ter mentido contato ou sido convocados a mesas de diálogo.

A reforma em curso outorga maior centralidade à Secretaria Geral, que de fato passa a tomar o controle da operação da ONU nos países através da figura revigorizada do Coordenador Residente. Ao mesmo tempo, coloca a agenda dos ODS plenamente no centro. Também chama as unidades regionais da ONU e as coloca sob comando direto para a implementação e controle da agenda de desenvolvimento.

Nos fatos, essa reforma reforça o poder do secretário-geral e sua maior liberdade de operações para construir uma governança “de rede” com as partes interessadas para a realização dos ODS. Esse “multilateralismo de grupos de interesse” abertamente neoliberal “parte da premissa errônea de que os representantes dos diferentes interesses participam em pé de igualdade e com recursos equivalentes, mas ignora os direitos daqueles representantes que dependem de um sistema democrático e de Governos democráticos” (Adams, 2019).

Para alguns analistas, essas reformas impulsionadas por Guterres apoiam a crescente paralelização do multilateralismo para essa nova forma de



governança global que passou a ser chamada de “multistakeholderism” (Gleckman, 2018). O grande problema é que os organismos “multipartes” tendem a substituir gradativamente as instituições multilaterais e tomam decisões sobre fundos, normas, políticas públicas e outros temas, nos quais os critérios, na maior parte dos casos, contemplam os interesses do setor privado, que é parte da decisão e, portanto, tendem a decidir com critérios de mercado e não baseados no interesse público. Ao impulsionar essa nova governança global, a própria ONU não faz mais do que aprofundar a crise de legitimidade e eficiência na qual se encontra.

É preciso dizer que o multilateralismo está em crise e perdeu várias batalhas nos últimos 15 anos: em 2008, a grande crise financeira; a crise climática e sua incapacidade para encontrar compromissos na medida e tempo necessários e, em 2020, a pandemia de COVID-19 deixou o sistema multilateral à margem das grandes decisões e facilitou ao mercado global resolver a produção de vacinas, medicamentos e insumos hospitalares para lidar com a doença que já matou mais de 4,6 milhões⁴ de pessoas no mundo todo.

Nesse contexto, é evidente que o multilateralismo está em crise. Uma crise que se aprofundou durante o mandato de Trump, no qual os Estados Unidos se retiraram do Acordo de Paris⁵, ameaçou sistematicamente com a retirada de fundos estadunidenses da ONU (os EUA são o país que contribui com mais fundos para o sistema multilateral), ameaçou retirar-se do Conselho de Direitos Humanos da ONU, suspender negociações bilaterais e desentender-se sistematicamente com seus sócios europeus, o outro pilar da globalização. De alguma maneira, Trump explicitou a crescente inquietude norte-americana de saber desafiada sua posição de grande hegemom do planeta que enfrenta, na atualidade, a potência “tranquila” da China, que se transformou não só na grande fábrica mundial, como também em uma das grandes potências financeiras, científicas e tecnológicas do mundo.

A administração de Joe Biden pode implicar uma retomada da “velha globalização neoliberal” interrompida pelo interregno Trump. O que se pode ver até agora é que essa tese é bastante verdadeira em termos de sua vontade. Os próximos anos dirão se essa vontade é suficiente para inclinar o campo de jogo para o lado estadunidense novamente, ou se a transformação do mundo impedirá a retomada do curso iniciado no final dos anos 80.

O grande capital internacional, por sua vez, através de seu porta-voz internacional, o Fórum Econômico Mundial (FEM), é consciente do declínio multilateralismo, que evidencia sua incapacidade para conduzir a economia global na crise de 2008. O FEM lançou em 2010 um processo de consulta e reflexão internacional que pôs sobre a mesa uma proposta de Redesenho Global – da governança econômica e política – cuja proposta central era a transversalidade do *multistakeholderism*, que mencionamos acima, para resolver todos os problemas do mundo. Nessa governança, o setor privado faz parte do processo decisório, com direito não só a voz como também a voto. Em 2020, o FEM propôs um *“Great reset”* (o Grande Reinício) global no contexto da pandemia, como um grande reinício do capitalismo carregado de retórica positiva como justiça, equidade, sustentabilidade, solidariedade.

Em suma, a Agenda 2030 e a reforma de Guterres para ajustar as instituições do multilateralismo para alcançar os ODS consagram um modelo de desenvolvimento e gestão que serve aos interesses do setor privado e que agravará a deslegitimação do sistema ONU, que passará a ter um papel marginal com relação aos organismos multipartes (“multistakeholders”), mais ainda no contexto de crise geopolítica global.

4. John Hopkins University <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> 17/09/2021

5. O tímido passo adiante para o problema do clima que os países deram ao finalizar 2015, o mesmo ano da adoção da Agenda 2030, e da conferência de Addis Abeba.



Conclusões

Os cenários para o cumprimento dos ODS em 2030 não são otimistas. A menos que haja uma drástica mudança de rumo, as consequências da pandemia de COVID-19 só piorarão o rendimento dos países com relação aos cinco primeiros anos pós-2015. Até a chegada da pandemia com seus efeitos devastadores sobre o setor privado e a renda das famílias, a agenda neoliberal de esvaziamento do papel social dos Estados e de subseqüentes reformas trabalhistas regressivas continuava sendo hegemônica nas Américas, resultando no aumento da precarização, da informalidade e da pobreza.

Apesar de não serem vinculantes, os ODS representam um compromisso internacional para os países porque foram os próprios governos que votaram neles. O FPAN e os Relatórios Nacionais Voluntários oferecem duas oportunidades de incidência para os sindicatos e a sociedade civil: o FPAN é a principal vitrine dos ODS e dos Estados, bem como para as várias organizações da ONU e as “diferentes partes interessadas” que apresentam seus relatórios e iniciativas. Os avanços e retrocessos podem ser expostos publicamente e denunciar os Estados que não se ocupam e que provavelmente não cumprirão essas metas. Ocorre o mesmo no nível internacional, pois é possível expor a penosa marcha geral da Agenda 2030 no mundo em seu conjunto.

No nível nacional, os ODS também servem no sentido de gerar situações embaraçosas aos governos. Assim como exibir contradições e dupla retórica com os compromissos adotados no nível internacional. O contraste do conteúdo dos ODS e de documentos-quadro como a PLADA diante do conteúdo de acordos de livre comércio e tratados e proteção e promoção de investimentos pode servir como ferramenta adicional de pressão, junto à Agenda do Trabalho Decente.

Abraçar a Agenda 2030 para as “diversas partes interessadas” – incluindo os sindicatos – é “grátis” e se verificou como um espaço de voluntarismo positivo, pois não implica nenhum tipo de obrigações nem de prestação de contas. No caso dos governos também não implicam obrigações formais: os ODS, apesar de serem universais, não são obrigatórios, e os únicos que poderiam penalizar quem não os implementam são os atores sociais através da denúncia internacional de descumprimentos ou retrocessos.

Os ODS estão longe de ser a panaceia para os problemas estruturais do capitalismo e para os desafios da reconstrução global pós-pandemia, mas são uma instância de negociação com um formato que favorece a incidência dos sindicatos não apenas no plano internacional, mas também no nacional, ao fortalecer um quadro institucional estratégico para pressionar os governos e mobilizar-se junto a outros atores sociais para a superação do neoliberalismo e a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável que ponha o trabalho no centro e esteja baseado na democracia plena, com a justiça social e ambiental.



Agenda 2030:

O desenvolvimento
sustentável
em disputa

Documento de trabalho