SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

Nota técnica – Promoção da igualdade étnico-racial na agenda 2030: apontamentos sobre a construção do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 18



POR **Ana Cristina de Oliveira Costa, Ana Luisa Jorge Martins e Alice Junqueira Terra Caffaro**

PUBLICADO **09/08/2024**

1. Introdução

Ao adotarem a Agenda 2030, os países signatários assumiram um compromisso contundente e politicamente ambicioso: “comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás.” (UNGA, 2015). Tal compromisso tem em seu cerne a redução das desigualdades, uma demanda histórica das populações ao redor do mundo. Por essa razão, seu caráter ambicioso não é o ineditismo, mas sim a tentativa de aprofundamento e ampliação desse compromisso em objetivos, met[illegible] indicadores, o que não foi aconteceu nas agendas de desenvolvimento sustentável que antecederam a Agenda 2030, a Agenda 21 e os Objetivos do Milênio. Em 1992 a Agenda 21

(Ministério do Meio Ambiente) em seu capítulo 1 definia como uma das atividades dos governos eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades entre os diversos grupos populacionais e estabelecia objetivos específicos para mulheres (capítulo 24), crianças e juventude (capítulo 25) e populações indígenas (capítulo 26). No ano 2000, a Declaração do Milênio (PNUD, 2016) afirmou nos itens dois e quatro de sua seção "Valores e princípios":

"2- Reconhecemos que, para além das responsabilidades que todos temos perante as nossas sociedades, temos a responsabilidade coletiva de respeitar e defender os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade, a nível mundial. Como dirigentes, temos, pois, um dever para com todos os habitantes do planeta, em especial para com os mais desfavorecidos e, em particular, as crianças do mundo, a quem pertence o futuro.

4- Estamos decididos a estabelecer uma paz justa e duradoura em todo o mundo, em conformidade com os propósitos e princípios da Carta. Reafirmamos a nossa determinação de apoiar todos os esforços que visam fazer respeitar a igualdade e soberania de todos os Estados, o respeito pela sua integridade territorial e independência política; a resolução dos conflitos por meios pacíficos e em consonância com os princípios de justiça e do direito internacional; o direito à autodeterminação dos povos que permanecem sob domínio colonial e ocupação estrangeira; a não ingerência nos assuntos internos dos Estados; o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; o respeito pela igualdade de direitos de todos, sem distinções por motivo de raça, sexo, língua ou religião; e a cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário." (pp. 1-2)"

Já em termos de objetivos e metas, a redução das desigualdades apareceu de forma restrita como redução da pobreza e fome (ODM 1) e promoção da igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres (ODM 5).



Dessa forma, durante o processo de elaboração da Agenda 2030 e de seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), houve uma forte demanda para aumentar a ambição dos novos objetivos com relação ao combate à desigualdade. Essa demanda se traduziu no lema de "não deixar ninguém para trás" e na criação de um objetivo específico para o tema, o "ODS 10 – Redução das desigualdades". No entanto, a maneira como a desigualdade foi interpretada e incorporada na declaração da Agenda 2030 e nos ODS não alcançou a ambição almejada. Por um lado, conforme apontam Fukuda-Parr & Hegstad (2018), o lema "não deixar para trás" e a linguagem utilizada nas metas e indicadores do ODS 10 são abertos e amplos, permitindo uma variedade de interpretações. Por outro, além das limitadas desagregações presentes ao longo dos 17 ODS, as metas e indicadores do ODS 10 se enfocaram principalmente no combate à exclusão da participação social, económica e política e à erradicação da pobreza, deixando de lado outros aspectos essenciais para fortalecer igualdade e a equidade. Em sua análise de conteúdo de Relatórios Nacionais Voluntários de 43 países, foi identificado que, apesar da maioria (39) mencionar o princípio de "não deixar ninguém para trás", apenas 16 apresentaram uma estratégia de implementação conectada ao princípio. No geral, foram apresentadas respostas diversas, mas que tinham como elemento principal e comum a interpretação e operacionalização do conceito como medidas e proteção social e ampliação de investimentos. Ainda que importante, essa é uma concepção limitada do princípio que não reflete a ambição da Agenda 2030, pois ela não aborda as raízes dos problemas econômicos, sociais e políticos que perpetuam as desigualdades.

Nesse sentido, diversas partes interessadas, desde a elaboração da agenda, apontam que a desigualdade étnico-racial foi um dos aspectos essenciais do combate à desigualdade que foi tratado de maneira marginalizada e superficial. (Martins & Paes-Sousa, 2023). O trabalho desenvolvido pela Relatora Especial das Nações Unidas sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata corrobora com essa percepção e tem sido incisivo em destacar que os 17 ODS e suas metas falham em incidir sobre o racismo sistêmico e que a implementação da Agenda 2030 deveria ocorrer considerando a Declaração e

o Programa de Ação de Durban, principal acordo internacional focado no tema (Achiume, 2022). Baseando-se nessa lacuna, durante a 78ª Assembleia Geral das ONU em 2023 o governo brasileiro apresentou uma proposta ambiciosa: a criação e implementação de um 18° ODS com foco na igualdade étnico-racial. A proposição vem ganhando força nacionalmente pelo entendimento de que a construção da sociedade brasileira foi forjada sobre a exploração territorial e escravagista, gerando um contexto de racismo estrutural que expõe grupos populacionais racializados a condições de vulnerabilidades diversas. Essas vulnerabilidades, por sua vez, impactam não apenas o desenvolvimento socioeconômico das pessoas, mas também o desenvolvimento socioeconômico do país (Guimarães, 2022; OXFAM, 2022; Almeida, 2019). Assim, considerando que não há como dissociar o racismo e a discriminação racial do alcance dos ODS, é coerente que o Brasil pense em uma proposta robusta para ampliar a abordagem da igualdade étnico-racial na Agenda 2030.

O plano de trabalho que está sendo desenvolvido pela Câmara Temática para o ODS 18 – Igualdade Étnico-Racial, da Comissão Nacional dos ODS (CNODS), liderado pelo Ministério da Igualdade Racial, foi iniciado a partir de quatro eixos: Eixo 1 – Desenho da proposta e Governança do ODS 18; Eixo 2 – Indicadores e Monitoramento; Eixo 3 – Comunicação, Mobilização e Participação Social; e Eixo 4 – Atuação Internacional. A primeira versão do objetivo foi apresentada com a seguinte redação: “Alcançar a Igualdade Étnico-Racial na sociedade brasileira”. Junto a ela, foi apresentada uma proposta interina de 10 metas compostas com 80 indicadores. Este artigo propõe-se refletir sobre alguns desafios para que seja construída a melhor proposta para o país e a comunidade internacional. Os eixos de governança; comunicação, mobilização e participação social; e atuação internacional estão permeados de desafios políticos e estruturais que necessitam ser respondidos o mais rápido possível. Já o eixo dos indicadores e monitoramento, além de também ser fortemente influenciado pelos mesmos desafios políticos e estruturais, possui desafios técnicos que incluem tanto sua harmonização com os demais 17 ODS, quanto o processo de definição de metas e indicadores. Esses desafios são explorados a seguir.

2. Desafios para a construção do ODS 18

2.1 Desafios políticos

O exercício para a definição das metas e indicadores do ODS 18 precisa ser inicialmente compreendido como um desafio político que deve atentar-se para aspectos de internacionalização; coordenação de atores e interesse e conceitualização.

2.1.1 Internacionalização

A criação de um objetivo que fará parte de uma agenda internacional pode ser considerado um desafio ousado, pois é preciso pensar em sua governança levando em conta as relações e os poderes internacionais e a forma como a desigualdade étnico-racial é vivenciada nos diferentes países. Isso implica ponderar em quais pontos as vivências se assemelham e em quais elas divergem e como criar metas com potencial de adaptação aos diferentes contextos. Igualmente, é preciso considerar que a internacionalização requer, além de consistência, um exercício a longo prazo de incorporação da temática étnico-racial no acordo global para o desenvolvimento. Até o momento, a Agenda 2030 não conseguiu realizar esse exercício, já que ela incorpora essa temática de forma marginalizada e superficial. Sendo assim, o desejo do atual governo de internacionalização só será possível se houver consistência na elaboração do novo objetivo em nível nacional para que os demais países compreendam seu propósito e possam replicá-lo salvaguardando o direito de realizar alterações para adequação nacional.

2.1.2 Coordenação de atores e interesse

A Agenda 2030 foi criada pelos países membros da ONU com a participação de diversas partes interessadas e se propõe a ser um plano de ação internacional com implementação nacional e subnacional. A partir dessa perspectiva, é imprescindível levar em consideração que o ODS 18 precisará ser apropriado como direcionador das ações dos governos em todos os seus níveis. Igualmente, ele precisará ser apropriado pela sociedade civil, academia e setor privado, considerando que a agenda coloca a "parceria" como um dos seus cinco pilares de atuação. Trata-se, assim, de um processo que envolve prioridades e escolhas políticas e, portanto, coordenação de atores e interesses.

No caso da Agenda 2030, por ela abranger a integração das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento, a necessidade de coordenação é ainda maior. A coordenação inclui tanto a acomodação de diferentes interesses, poderes e competências, quanto a otimização de iniciativas existentes, reduzindo lacunas, contradições e redundâncias (IPEA, 2020). Nesse sentido, o campo do desenvolvimento é caracterizado por disputas estratégicas e abordagens políticas que influenciam a escolha das metas e indicadores a serem utilizados como ferramentas de medição. As escolhas das ferramentas são frequentemente justificadas como unicamente técnicas, mas são essencialmente políticas e se baseiam em teorias, normas e valores subjacentes (Fukuda-Parr & McNeill, 2019; Kapto, 2019). Sendo assim, ao partir da análise transversal do cenário nacional da desigualdade étnico-racial, seria importante que a proposta brasileira: i) garanta que as metas e indicadores que comporão com ODS 18 resultem de um intenso esforço de coordenação que não gere reinterpretações do que está sendo considerado como desigualdade étnico-racial e ii) permita que as variações dessa desigualdade específica sejam evidenciadas.

2.1.3 Conceitualização

Vinculado aos desafios de internacionalização e coordenação está o desafio de conceitualização. Fundamentalmente, a Agenda 2030 estabelece normas globais, que são expectativas ou padrões de comportamentos compartilhados descritos por palavras. Os objetivos globais são a tradução dessas palavras em números. Essa tradução ocorre por meio de uma redução metodológica que possui três níveis: 1) objetivos, 2) metas e 3) indicadores. Os objetivos representam o nível mais alto e aspiracional, expressando declarações de prioridades políticas e sociais; as metas, são no nível intermediário e traduzem os objetivos em resultados quantitativos a serem alcançados dentro de um prazo específico; e os indicadores, que se encontram no nível mais baixo, são a instrumentalização das ferramentas de medição para monitorar o progresso do alcance das metas e objetivos (Fukuda-Parr & McNeill, 2019). Por essa razão, a definição de objetivos, metas e, principalmente, indicadores têm impactos profundos na indução do comportamento político e deve ser um processo que busque não distorcer o sentido e a intenção inicial da norma estabelecida. Distorções, mesmo que não sejam intencionais ou facilmente visíveis, podem ocorrer, pois a tradução de uma ideia complexa em números requer simplificação. Essa simplificação, por sua vez, se dá pela definição de elementos comuns mensuráveis, abstração de diversos cenários locais e concretização de fenômenos sociais intangíveis. Além disso, especificamente a abstração de diferentes cenários locais, pode mascarar as variações dos fenômenos, abstraindo essas variações dos resultados e desconsiderando-as na elaboração de políticas públicas (Fukuda-Parr & McNeill, 2019). Assim, a definição das teorias e conceitos que sustentarão o novo objetivo é fundamental, inclusive para a apoiar a superação dos desafios de internacionalização e coordenação. No Brasil e ao redor do mundo, há várias correntes teóricas e conceituais relacionadas à desigualdade étnico-racial e sua escolha deverá considerar quais possuem o maior potencial de tradução em evidências científicas a serem medidas por meio de metas e indicadores.

As correntes teóricas e conceituais do racismo são a base para esse trabalho. O racismo é uma ideologia, um conjunto de atitudes e práticas e uma propriedade da estrutura social. Ou seja, ele é um conceito que deve ser compreendido como um fenômeno social constituído pelas relações entre: cultura (discursos, ideologias, doutrinas ou conjuntos de ideais); agência (ações, atitudes, práticas ou comportamentos) e estrutura (estruturas, sistemas ou instituições) (Campos, 2017). Esse fenômeno, direta ou indiretamente, determina uma hierarquia em que um

grupo de pessoas é superior a outros de acordo com sua cor e origem étnica. Assim, ele opera como um mecanismo de poder social, político, econômico e institucional que é detido pelo grupo dominante, que possui benefícios, vantagens, acesso a bens de consumo e serviço na sociedade ou em um determinado contexto. Tal detenção é o que muitas vezes se denomina como "privilégio branco" (McIntosh, 1989). No cenário nacional, algumas correntes se destacam: o racismo estrutural, o racismo institucional, o racismo emergente e o racismo interseccional. O Racismo Estrutural elucida que o racismo decorre da própria estrutura social que constitui as relações políticas, econômicas, jurídicas e familiares, o que viabiliza sistematicamente as práticas racistas nas instituições (Almeida, 2019). Essa corrente destaca que o racismo pode ser percebido explicitamente em piadas raciais, calúnias ou crimes de ódio, mas também pode estar mais profundamente enraizado em atitudes, valores e crenças estereotipadas, que o leva a fazer-se presente, mesmo que inconscientemente, em toda a sociedade, inclusive nas instituições. Por essa razão, é que se considera o racismo como um fenômeno estrutural. Ou seja, ele resulta em práticas discriminatórias tanto individuais ("racismo cotidiano"), quanto institucionais, as quais inviabilizam o acesso amplo e adequado de grupos racializados a espaços ditos de poder. Por sua vez, ações políticas, práticas, processos de tomada de decisão e culturas organizacionais podem criar ou perpetuar uma posição de relativa desvantagem para pessoas racializadas, o que reforça o ciclo do racismo (Adkins-Jackson, Chantarat & Ponce, 2022; Silva, Lyra, Silva & Faustino, 2012; Ontario Human Rights Comission, 2005). O Racismo institucional é considerado o fracasso de uma organização em promover um serviço adequado às epssoas em virtude de sua cor, cultura ou etnia (Kwame, Hamilton 1992; López, L.C. 2012; WernecK, J. 2016). O Racismo Emergente trata da discriminação racial contra pessoas imigrantes africanas e árabes nos países europeus, discussão que já se iniciou no Brasil, refletindo sobre como se lida com a imigração e o impacto da região de origem nessa relação (Mununga Kabengele, 2010). Já o Racismo Interseccional, teoria originária do campo feminista, busca explicar como condições estruturais do racismo, do sexismo e de violências correlatas se sobrepõem, discriminam e criam encargos singulares às mulheres negras (Akotirene, 2018).

No âmbito da ONU, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas de Especialistas em Afrodescendentes (em inglês, United Nations Working of Experts on People of African Descent – WGEPAD) aponta a discriminação como a principal questão transversal dos ODS, que necessita ser identificada e corrigida por meio de ações corretivas e afirmativas. Em razão do legado histórico internacional do colonialismo e do tráfico de pessoas escravizadas e do preconceito racial, a discriminação é colocada como o elemento comum da origem da desigualdade étnico-racial e suas reverberações nos diferentes temas dos ODS. É ressaltado que a discriminação possui o papel de viabilizar o fato de pessoas afrodescendentes serem desproporcionalmente impactadas pela pobreza, fome, habitações inadequadas, trabalhos precários, falta de segurança e justiça, assim como no acesso a bens e serviços públicos, como educação e saúde. (WGEPAD, 2020).

Seja qual for a corrente escolhida, é importante destacar que a proposta do Brasil deverá necessariamente considerar as diferentes formas do racismo operar, as quais diferem em complexidade, ênfase e dificuldade de compreender por meio de evidências quantitativas. Além disso, será preciso refletir quais pessoas estão submetidas a seus efeitos nocivos, pois isso pode variar nos diferentes contextos nacionais. Nessa reflexão, está incluía os efeitos da desigualdade étnico-racial nos povos e comunidades indígenas/originárias.

2.2 Desafios técnicos

Os desafios políticos identificados se derivam em três desafios técnicos: 1) operacionalização; 2) coerência com o quadro de metas e indicadores existente e 3) capacidade de coleta de dados.

2.2.1 Operacionalização

O primeiro desafio técnico refere-se a como a perspectiva conceitual será operacionalizada, uma vez que a proposta inicial apresentada pela CNODS precisa de maior conexão entre o que é objetivo aspiracional, o que são as metas efetivas a serem alcançadas e o que os indicadores são capazes de mensurar.

Para ampliar essa conexão, sugere-se um diálogo com o apontamento do WGEPED. Para isso, será preciso definir como a discriminação racial será compreendida no âmbito da Agenda 2030, considerando, tanto os aspectos que deverão ser abordados de foram transversais por todas as metas, como os temas que serão tratados de forma exclusiva no ODS 18. Em seguida, será preciso refletir sobre o que se pretende medir, considerando quais seriam os fenômenos de discriminação que poderiam ser aferidos por meio de indicadores já existentes ou por novos indicadores. A partir disso, se passaria à ponderação sobre o uso desses indicadores para direcionar políticas públicas. Essa reflexão é essencial, por exemplo, para se definir indicadores de acesso a serviços públicos. Pode-se argumentar que a melhor aferição não seria necessariamente por meio de um indicador sobre a discriminação em si, mas sim por meio da compreensão desagregada desse fenômeno a partir do discernimento de elementos discriminatórios que envolvem o acesso a serviços públicos. Isso implicaria o estudo da melhor variável a ser analisada para a identificação das lacunas em termos de políticas públicas que se tornam barreiras raciais de acesso. Seria necessário também aprofundar o conhecimento do fenômeno a ser medido, ou seja, identificar como a discriminação é concretizada estruturalmente e na prática cotidiana.

2.2.2 Coerência com o quadro de metas e indicadores existentes

Outra questão observada na proposta é que o número elevado de 80 indicadores para o ODS 18 é inconsistente com a composição dos demais objetivos, que não ultrapassam 30 indicadores por ODS. Nesse sentido, sugere-se que a definição das novas metas e indicadores deve buscar preencher as lacunas significativas observadas durante a construção dos ODS originais. Um ponto preocupante se encontra no fato de muitos indicadores existentes refletirem apenas parcialmente os 17 objetivos e 169 metas. Alguns indicadores não conseguem capturar a totalidade das normas e valores propostos, enquanto outros são omissos. Essas inconsistências, combinadas com implementações que excluem os elementos mais inovadores da agenda, são vistos como prejudiciais à abrangência e a eficácia dos ODS (Fukuda-Parr, 2017). Um problema comum para alguns indicadores inovadores dos ODS é a ausência de instrumentos de medição claros, o que costuma resultar em escolhas insuficientes de indicadores *proxies* que distorcem os objetivos e metas da agenda. Essa situação pode levar ao anteriormente mencionado problema da reinterpretação. Ou seja, a interpretação equivocada dos conceitos pretendidos, comprometendo a integridade da implementação dos ODS (Fukuda-Parr, 2017). Ademais, é importante reconhecer que números capturam resultados tangíveis, mas não representam em absoluto processos, obstáculos estruturais e contextos locais. Por isso, monitorar os ODS deve ir além dos indicadores, focando numa análise qualitativa ampla (Fukuda-Parr & McNeill, 2019). Assim. é importante compreender melhor no que de fato cada meta do ODS 18 pretende incidir e o que ela representa no conjunto dos Objetivos. Também é necessário delimitar qual o alcance que se espera de cada indicador e o peso que eles terão sobre as metas. Nesse sentido, parte das metas apresentadas converge com metas dos demais ODS, fazendo com que elas percam seu ineditismo. Isso porque já existem metas com indicadores que podem ser avaliados a partir da situação de grupos populacionais distintos.

O WGEPAD criou uma primeira diretriz operacional com o intuito de garantir que as metas dos 17 ODS abordem o racismo e a discriminação racial de maneira abrangente e contundente. O grupo de trabalho apresentou argumentos vinculados aos direitos humanos para justificar a necessidade de um foco específico em pessoas afrodescendentes apontando que esse foco garante não apenas que esse grupo não “seja deixado para trás”, mas também que a promessa de que “os mais marginalizados sejam alcançados primeiro” seja cumprida. Seus argumentos, baseados na lei internacional de direitos humanos e nas preocupações humanitárias, podem ser extrapolados para demais grupos marginalizados e/ou minoritários que sofrem discriminações étnico-raciais. A diretriz operacional criada advém dos princípios e objetivos da Agenda 2030,

da Declaração e Programa de Ação de Durban, da Década Internacional das Nações Unidas para os Afrodescendentes 2015- 2024 e dos documentos regionais aplicáveis, como o Consenso de Montevidéu sobre População e Desenvolvimento. Seus cinco princípios, não exaustivos, que se reforçam mutuamente, são:

(i) Integração: A inclusão de uma perspectiva étnico-racial não deve ser uma adição marginal, mas sim uma parte integrante do desenvolvimento sustentável. Assim, as diretrizes devem apoiar aos processos nacionais de implementação da Agenda 2030 e os documentos de referência de outros programas internacionais, como a Plataforma de Ação de Pequim;

(ii) Participação Significativa: É importante garantir o envolvimento ativo e empoderado das populações marginalizadas no processo de desenvolvimento sustentável, promovendo a capacidade de participação das pessoas afrodescendentes na tomada de decisões relevantes e na definição de agendas locais, regionais e internacionais. Isso inclui expandir a participação de organizações e grupos afrodescendentes, garantindo que sua participação seja informada e ocorra em um ambiente livre de violência e represálias;

(iii) Visibilidade por meio de dados: A coleta de dados desagregados é fundamental para combater a invisibilidade e promover políticas de desenvolvimento mais inclusivas. A resistência histórica de alguns países à coleta de estatísticas orientadas por etnia e raça pode ser superada por abordagens inovadoras que incluem dados qualitativos e a documentação das experiências vividas. Isso é essencial para garantir que as políticas sejam baseadas em evidências e respondam às necessidades reais das populações marginalizadas;

(iv) Interseccionalidade: É importante reconhecer que as discriminações enfrentadas por afrodescendentes são complexas e interseccionam com outras formas de opressão, como gênero, idade, deficiência, origem social, nacionalidade, orientação sexual e identidade de gênero. As intervenções devem ser fundamentadas na compreensão das causas profundas da marginalização e exclusão, abordando como diferentes formas de discriminação interagem. Isso inclui a integração da perspectiva de gênero ao desenhar e monitorar intervenções, considerando as necessidades específicas de mulheres e meninas.

(v) Monitoramento e responsabilização: A criação de mecanismos fortes de monitoramento e avaliação da implementação das diretrizes é essencial para garantir a eficácia das políticas e intervenções e crucial para a justiça racial. Os Estados são incentivados a empoderar as Instituições Nacionais de Direitos Humanos para monitorar o progresso na realização da justiça racial e investigar violações dos direitos das pessoas afrodescendentes.

Em referência à operacionalização desses princípios, o WGEPAD defende que 12 dos 17 objetivos possuem correlações diretas com a questão étnico-racial, sendo eles: ODS 1 (Erradicação da Pobreza), ODS 2 (Fome Zero), ODS 3 (Saúde e Bem-Estar), ODS 4 (Educação de Qualidade), ODS 5 (Igualdade de Gênero), ODS 6 (Água Limpa e Saneamento), ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), ODS 10 (Redução das Desigualdades), ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). Defende-se que esses objetivos contêm metas interligadascom a discriminação racial e, assim, requerem a inclusão da abordagem étnico-racial para se tornarem metas alcançáveis (WGEPAD, 2020).

2.2.3 Capacidade de coleta de dados

Para a definição das metas e indicadores, outro fator a considerar é a insuficiência da capacidade de coleta de dados para monitoramento dos indicadores, particularmente em países em desenvolvimento que carecem de estruturas e recursos necessários para atender às exigências técnicas dos indicadores. A falta de dados confiáveis compromete a qualidade e a precisão dos indicadores, afetando a implementação eficaz da Agenda 2030 (Fukuda-Parr,

2017). O problema recorrente da disponibilidade de dados considerados de qualidade inclui a capacidade de desagregação dos dados por raça/cor e etnia e a capacidade de mensuração em níveis subnacionais (WGEPAD, 2020). No entanto, a desagregação de dados pode ser considerada como o primeiro passo para identificar desigualdades. A Agenda 2030 reconhece sua importância em seu artigo 48: "Dados desagregados de qualidade, acessíveis, atualizados e confiáveis serão necessários para ajudar na aferição do progresso e para garantir que ninguém seja deixado para trás. Esses dados são essenciais ao processo decisório" (UNGA, 2015). O debate político promovido pela Década Internacional de Afrodescendentes (2015-2024) na ONU reforça esse reconhecimento com a defesa de uma abordagem de direitos humanos para a coleta de dados de grupos marginalizados e/ou minoritários, como as pessoas afrodescendentes, uma vez que a falta de dados desagregados esconde desigualdades e impede respostas eficazes dos Estados (UNGA, 2022). A desagregação é uma ferramenta essencial para identificar onde se encontram as principais disparidades e padrões de discriminação sistêmica para o direcionamento e monitoramento de políticas antidiscriminatórias e adoção de medidas corretivas (UNGA, 2022).

No Brasil a disponibilidade e a qualidade dos dados desagregados são ainda insuficientes, carecendo de melhora nas etapas de coleta, registro e disponibilização das informações (Nascimento, 2023). Apesar da existência de diretrizes governamentais que consideram a coleta das variáveis de raça, cor e etnia como obrigatórias para identificar lacunas em termos de acesso a direitos (Brasil, 2023), seu preenchimento ainda é heterogêneo com distinções entre dados oficiais de diferentes origens e entre as diferentes regiões do Brasil, sendo insatisfatórios em muitos casos. Essa insuficiência afeta a elaboração de políticas sociais antidiscriminatórias (Coelho, 2023).

3 Desagregações étnico-raciais do ODS 3

Para inicialmente compreender a capacidade dos atuais 17 ODS evidenciarem a desigualdade étnico-racial, foi feito um levantamento internacional e nacional sobre como diferentes grup populacionais poderiam ser contemplados na medição do alcance das metas do ODS 3 – Saúde e Bem-Estar.

Na União Europeia (UE), foram identificados quatro desafios de implementação da Agenda 2030 para alcançar grupos marginalizados: gerir eficazmente os potenciais custos mais elevados de alcançar primeiro aqueles grupos que estão mais "para trás"; identificar os grupos discriminados e as suas características específicas e vulnerabilidades que se cruzam; o papel das relações da economia política internacional na determinação das desigualdades; e o compromisso político limitado por parte dos governos nacionais e a falta de dados desagregados que se constituem obstáculos adicionais. Assim, há a defesa que a avaliação do alcance das metas ocorra por meio da desagregação dos dados, para que grupos não contemplados pelas políticas sejam identificados (Mackie, 2022). No campo da saúde, um exemplo dessa ação é descrita pela Joint Action on European Community Health Indicators Monitoring, que apresenta uma lista de 88 indicadores subdivididos entre informações demográficas, status de saúde, determinantes da saúde, intervenções em saúde e promoção da saúde. Esses indicadores mensuram a condição de saúde da população e a maioria possui capacidade para desagregação. Especificamente na subdivisão status de saúde, dos 31 indicadores elencados, 29 possuem a capacidade de desagregação étnica e racial. Esta contemplação é considerada importante frente ao plano da UE de combate ao racismo em diferentes espaços (ECHIM, 2022).

No âmbito da América Latina e Caribe, o relatório "Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: elaboración de indicadores para medir y contrarrestar las desigualdade", apresentado em 2020 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR), serviu como base para compreender quais indicadores da saúde do ODS 3 podem ser desagregados por raça/cor e etnia, que são capazes de medir a desigualdade étnico-racial experimentada por grupos

diversos. Foram elencados 24 indicadores com essa capacidade e o relatório ressaltou a importância dos indicadores como medida síntese das desigualdades considerando como central a compreensão de como grupos específicos vivem, sendo esse o primeiro passo na busca pela igualdade (CEPAL, 2020).

Segundo a Network for Public Health Law, no contexto dos Estados Unidos, a desagregação por raça/cor e etnia é também o passo inicial para compreender as desigualdades em saúde e promover ações que a combatam (Waggoner, 2022). Dessa maneira, foi proposta uma subdivisão dos indicadores dos ODS em: indicadores de contexto que não possuem dados racialmente específicos, mas descrevem o contexto em que as pessoas vivem; indicadores de nível que medem como os ODS se apresentam em uma dada comunidade; e indicadores relativos que medem a desigualdade no cumprimento dos ODS. Nesse sentido, todos os indicadores de saúde do ODS 3 utilizados no país podem ser desagregados e agrupados em uma das subdivisões. Essa tipologia é também aplicável aos demais objetivos, como apresentado no relatório In the Red: the US Failure to Deliver on a Promise of Racial Equality (Lynch,2021).

No Brasil, a capacidade dos indicadores de saúde do ODS 3 serem desagregados por raça/cor e etnia é notória, gerando inclusive elementos para o desenvolvimento de uma plataforma com indicadores raciais originários de fontes oficiais, que podem ser analisados em níveis subnacionais. Ainda em construção e aberta para contribuições, a Plataforma do ODS racial é uma ferramenta tecnológica que combina o monitoramento de indicadores sociais, econômicos e institucionais vinculados à Agenda 2030 desagregados por grupos raciais. A plataforma também usa a inteligência artificial para auxiliar na tomada de decisões. Até o momento, foram identificados 46 indicadores de saúde que compõem essa plataforma, entre os quais estão os indicadores do ODS 3. Isso reforça a capacidade dos indicadores do ODS 3 de avaliar a desigualdade da perspectiva étnico-racial.

Em relação aos indicadores utilizados neste conjunto de países, percebe-se que os indicadores de saúde possuem forte aproximação ou semelhança aos utilizados no Brasil para o ODS 3. Em geral, eles buscam avaliar o alcance de metas nas áreas relacionadas à assistência, disponibilidade e acesso aos serviços de saúde, redução da mortalidade materna, infantil, neonatal e precoce por doenças crônicas não transmissíveis, adoecimento por doenças negligenciadas e preveníveis, e acesso à água e saneamento.

É possível fazer um paralelo também com os indicadores de saúde do ODS 18 contemplados na meta 7: “assegurar o acesso à atenção à saúde de qualidade, não discriminatória, para os povos indígenas e afrodescendentes, bem como o respeito às suas culturas e saberes ancestrais, garantido o fortalecimento da saúde pública”. Ao comparar as metas do ODS 3 e os indicadores de saúde da meta 7 do ODS 18, é possível observar que os indicadores do ODS 3 avaliam a assistência pré-natal; mórbidas crônicas, infecciosas e tropicais negligenciadas; mortalidade; comportamentos; investimento; serviços e dispositivos de saúde. Já os indicadores de saúde da meta 7 do ODS 18 se restringem às categorias de serviços de saúde e investimento. Ademais, no ODS 3, as métricas se diferenciam, visto que se define qual patamar numérico se deseja alcançar pelas metas, e os indicadores são normalmente estimados por proporções ou taxas. Observando a proposta inicial do ODS 18, não é possível garantir que os indicadores propostos tenham a capacidade de medir o cumprimento da meta, que é demasiadamente ampla, além de não possuir uma definição numérica a ser alcançada. Vale ressaltar que a saúde é ampla, e, por isso, o ODS 3 também é. Entretanto, cada meta que o compõe é bem delimitada metodologicamente, o que permite explorar a complexidade da temática de maneira organizada e fluida, além de identificar quais as áreas demandam por priorização de ações para que as metas sejam alcançadas.

Para a construção de um novo objetivo, é necessário definir métricas claras. No entanto, os indicadores da meta sete são descritos apenas como a porcentagem de serviços disponíveis à população indígena, quilombola e negra. Essa métrica evidência apenas a existência do acesso destes grupos marginalizados, sem a captação de variáveis que agem como barreiras deste

acesso, como a distância destes serviços, e que poderiam direcionar intervenções mais especificas e efetivas. Da perspectiva de “não deixar ninguém para trás”, esse levantamento inicial é fundamental, pois revela o quanto a saúde desses grupos é negligenciada e o quanto seria necessário investir para que fossem prioritariamente beneficiados. Contudo, mesmo na avaliação das condições de saúde, o ODS 3 oferece uma abrangência maior em comparação com a meta 7, pois permite a desagregação dos indicadores por raça, cor e etnia, além de níveis subnacionais. A premissa do ineditismo também deve ser considerada, e apesar de não haver uma correspondência exata entre os indicadores de saúde, eles refletem a situação dos grupos, mostrando que não há total novidade. Isso é observado nas metas 7.2 a 7.7, que, embora não idênticas, estão contidas na meta 3.8 de alcançar a cobertura universal de saúde, e podem ser categorizadas como avaliação dos serviços de saúde. Neste sentido, é preciso avaliar se a desagregação de dados do ODS 3 seria suficiente para atingir o efeito desejado de avaliação do acesso destes grupos populacionais aos serviços de saúde. Ou ainda, se não haveria indicadores mais pertinentes para a avaliação dos processos de discriminação racial, exclusão social ou demais barreiras para estes grupos nos serviços de saúde.

3. Conclusão

Partindo da premissa de que a busca pela igualdade étnico-racial é essencial para que os países se desenvolvam de maneira sustentável, a criação de um novo ODS para esse fim pode ser compreendida como um avanço. Porém, diante do exposto, para assegurar que o ODS 18 será de fato incorporado na Agenda 2030 e implementado pelos países, é preciso superar desafios políticos, estruturais e técnicos. Ainda são necessários grandes investimentos conceituais e operacionais, que envolvem desde a governança e sua internacionalização até a definição de metas e indicadores e a desagregação dos dados.

A reflexão evidenciou que, especialmente, é relevante melhorar a definição conceitual do objetivo e a conexão com suas metas e indicadores. Essa definição precisa considerar como medir a desigualdade étnico-racial considerando sua complexidade e interdependência, seja por meio de indicadores existentes ou desenvolvendo novos, desde que a utilidade desses indicadores para a orientação de políticas públicas seja garantida. É preciso tomar cuidado com a tradução de fenômenos sociais intangíveis em indicadores que podem mascarar variações locais e contextuais, comprometendo a elaboração de políticas públicas eficazes. É fundamental que os indicadores selecionados sejam capazes de medir efetivamente o progresso, sejam replicáveis e universalmente aplicáveis. Em relação aos dados disponíveis, apesar do Brasil possuir uma capacidade estatística notória, há ainda dificuldades mesmo entre áreas, como a saúde, em que existem uma quantidade significativa de indicadores desagregados por raça/cor e etnia, pela insuficiência na disponibilidade e qualidade dos dados desagregados. Isso compromete a compreensão da situação e a elaboração de políticas sociais que combatem a desigualdade étnico-racial. Em termos dos esforços políticos, a criação de um ODS com uma governança forte requer grande esforço de coordenação entre os diferentes atores e suas atuações interessadas, por vezes conflitivas. A perspectiva de internacionalização pede por uma governança consistente e uma conscientização a longo prazo sobre a importância da temática étnico-racial, o que ainda não foi plenamente feito pela Agenda 2030. Analisando criteriosamente a agenda, é possível identificar que metas e indicadores dos 17 ODS já têm capacidade de abordar com consistência a temática étnico-racial, mas não o fazem.

Ainda assim, o direcionamento do governo federal e as iniciativas da CNODS e do Ministério de Igualdade Racial mostram a vontade política necessária para o enfrentamento a tais desafios, indicando um caminho consistente a ser trilhado.

**Pesquisadores do grupo de pesquisa em Políticas de Saúde e Proteção Social, Instituto René Rachou (Fiocruz Minas).*

Referências bibliográficas

Achiume, E. T. (2022). A/HRC/50/60: 2030 Agenda for Sustainable Development, the Sustainable Development Goals and the fight against racial discrimination – Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. United Nations. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5060-2030-agenda-sustainable-development-sustainable-development

Akotirene, C. (2019) Interseccionalidade. Sueli Carneiro: Pólen, São Paulo.

Almeida, S. (2019) Racismo estrutural. Sueli Carneiro: Pólen, São Paulo.

Brasil (2023). Manual quesito cor/raça e etnia do Senado Federal. Comitê Permanente pela Promoção da Igualdade de Gênero e Raça do Senado Federal. Brasília, 2023. Disponível em: https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/642501

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: elaboración de indicadores para medir y contrarrestar las desigualdades (LC/TS.2019/62), Santiago, 2020. Disponível em:https://repositorio.cepal.org/entities/publication/1405e91a-87a6-442a-b3d9-08460a578a5b

European Commission (2022). European Core Health Indicators (ECHI) – The European Core Health Indicators (ECHI) shortlist of 88 health indicators identified by policy area. Disponível em:https://health.ec.europa.eu/indicators-and-data/european-core-health-indicators-echi_en

Fukuda-Parr, S. (2017). Statement by Sakiko Fukuda-Parr, United Nations High Level Political Forum Opening Panel, 10 July, 2017. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24969hlpf_presentation_july_27_clean.pdf

Fukuda-Parr, S., & Hegstad, T. S. (2018). “Leaving no one behind” as a site of contestation and reinterpretation (CDP Background Paper No. 47). CDP Background Paper No. 47.

Fukuda-Parr, S., & McNeill, D. (2019). Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDG s: Introduction to Special Issue. Global Policy, 10(S1), 5–15. https://doi.org/10.1111/1758-5899.12604

Guimarães, C. A. *et al.* (2022). A questão racial e os limites do desenvolvimento econômico social brasileiro: uma perspectiva crítica. América Lat. En Hist. Económica. **29**. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-

22532022000100006

IEPS. O Quesito Raça/Cor no DataSUS: evolução e determinantes da completude. Nota Técnica 30. Disponível em: https://ieps.org.br/nota-tecnica-30/

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2020). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras / organizadora: Luciana Jaccoud. Brasília: IPEA, 2020. p.479. Disponível em: https://web.archive.org/web/20201005221936id_/https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/200821_coordenacao_book.pdf

Kapto, S. (2019). Layers of Politics and Power Struggles in the SDG Indicators Process. *Global Policy*, *10*(S1), 134–136. https://doi.org/10.1111/1758-5899.12630.

Leite, P. & OPAS/OMS (2018) Indicadores de saúde: Elementos Conceituais e Práticos. Pan American Health Organization. World Health Organization. Disponível em: https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14405:health indicators-conceptual-and-operational-considerations&Itemid=0&lang=pt#gsc.tab=0

Lynch, A., Bond, H., Sachs, J., (2021). In the Red: The US Failure to Deliver on a Promise of Racial Equality. New York: SDSN. Disponível em: https://www.sdsnusa.org/publication/inthered

Mackie, J., Allwood, G. (2022). European Parliament coordinator: Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union PE 653.657. January 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/653657/EXPO_STU(2022)6

53657_EN.pdf

Martins, A. L. J. & Paes-Sousa, R. (2023) Revisão dos debates raciais para Agenda 2030: novo ODS 18? Fundação Osvaldo Cruz. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/Revis%C3%A3o%20debates%20raciais%20agenda%202030%20v2_limpo_1.pdf

MIR. Ministério da Igualdade Racial (2024). Ministério da Igualdade Racial apresenta ODS 18 ao Grupo de Trabalho e Desenvolvimento do G20. Ministério da Igualdade Racial, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/ministerio-da-igualdade-racial-apresenta-ods-18-ao-grupo-de trabalho-e-desenvolvimento-do-g20

Munanga K. (2010) Teoria social e relações raciais no Brasil contemporâneo. Cadernos Penesb.2010;(12): 169-203. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Munanga_K_TeoriaSocialERelacoesRaciaisNoBrasilContemporaneo.pdf

Nascimento, C.J.M.do. (2023). Relatório Luz 2023. GT Agenda 2030 Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-do-desenvolvimento-sustentavel-no brasil-2023/

OXFAM Brasil. (2022). Nós e as Desigualdades. Pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha Percepções Sobre Desigualdades No Brasil. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/wp content/uploads/dlm_uploads/2022/09/LO_relatorio_nos_e_as_desigualdade_datafolha_2022_vs02.pdf

PNUD https://www.undp.org/pt/brazil/publications/declaracao-do-milenio

UNGA. United Nations General Assembly (2015). A/RES/70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations, 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

UNGA. United Nations General Assembly. (2022). A/77/333: Implementation of the International Decade for People of African Descent: Report of the Secretary-General. United Nations. Disponível em: https://undocs.org/A/77/333

Waggoner, C., S. Murphy. (2022). Disaggregation of Public Health Data by Race & Ethnicity: A Legal Handbook. Network for Public Health Law. Disponível em: https://www.networkforphl.org/resources/data-disaggregation-handbook/

WGEPAD. Working Group of Experts on People of African Descent (2020). Operational Guidelines on inclusion of People of African Descent in the 2030 Agenda. Working Group of Experts on People of African Descent, 26th session of the Working Group of Experts on People of African Descent. Adopted 9 December 2020. Disponível em:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/WGEAPD/Guidelines_inclusion_2030_Agenda.pdf

Tags #ABRASCÃO #AGENDA 2030 #Desenvolvimento sustentável #igaudalde étnico-racial #OBJETIVO 18 #ODS #Rômulo Paes

