

Artigo

## A dinâmica do direito à terra no Brasil sob o prisma dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável

*The dynamics of land rights in Brazil through the prism of the Sustainable Development Goals*

La dinámica de los derechos a la tierra en Brasil a través del prisma de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Ana Maria Ribeiro de Aragão<sup>1</sup>, Jacyara Farias Souza Marques<sup>2</sup> e Paulo Abrantes de Oliveira<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Advogada e Conselheira da Ordem dos Advogados do Brasil Seção Paraíba (OAB/PB). Mestre em Gestão e Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, Paraíba. ORCID: 0000-0001-6904-1992. E-mail: [anaribeiroadv7@gmail.com](mailto:anaribeiroadv7@gmail.com);

<sup>2</sup>Docente no Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (CCJS/UFCG). Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires. ORCID: 0000-0002-4033-206. E-mail: [jacyfarias@gmail.com](mailto:jacyfarias@gmail.com);

<sup>3</sup>Docente no Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (CCJS/UFCG). Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. ORCID: 0000-0003-2927-0867. E-mail: [barionix01@gmail.com](mailto:barionix01@gmail.com).

Submetido em: 03/04/2025, revisado em: 04/04/2025 e aceito para publicação em: 07/04/2025.

**Resumo:** A questão agrária no Brasil constitui um dos eixos centrais de análise sobre as estruturas de desigualdade social e econômica no país. Desde o período colonial, com a implantação das capitanias hereditárias no século XVI e o regime sesmario, consolidou-se um modelo de concentração fundiária que persiste até os dias atuais. A Lei de Terras de 1850 representou um marco jurídico nesse processo, ao estabelecer a compra como única forma de acesso à propriedade, excluindo vastos segmentos populacionais. No século XX, embora a Constituição Federal de 1988 tenha instituído a função social da propriedade e previsões para reforma agrária, sua implementação efetiva enfrenta persistentes obstáculos políticos e estruturais. Neste contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente os ODS 1 (Erradicação da Pobreza), 2 (Agricultura Sustentável) e 10 (Redução das Desigualdades), oferecem um quadro analítico relevante para examinar as dinâmicas fundiárias contemporâneas. Pesquisas recentes demonstram que a avaliação do cumprimento dos ODS no Brasil revela significativas assimetrias regionais, com desafios metodológicos na mensuração de indicadores e na articulação entre políticas públicas. O caso da Paraíba ilustra essas contradições, onde, apesar de avanços pontuais, persistem elevados índices de concentração fundiária. Este estudo conclui pela necessidade de abordagens multidisciplinares que integrem dimensões jurídicas, econômicas e ambientais para uma efetiva transformação da estrutura fundiária brasileira.

**Palavras-chave:** Política fundiária; Desigualdade rural; Desenvolvimento sustentável; Reforma agrária; Indicadores sociais.

**Abstract:** The agrarian question in Brazil represents one of the central axes for analyzing structures of social and economic inequality in the country. Since the colonial period, with the establishment of hereditary captaincies in the 16th century and the sesmario system, a model of land concentration was consolidated that persists to this day. The Land Law of 1850 marked a legal milestone in this process by establishing purchase as the only means of accessing property, excluding vast population segments. In the 20th century, although the 1988 Federal Constitution instituted the social function of property and provisions for agrarian reform, its effective implementation faces persistent political and structural obstacles. In this context, the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 1 (No Poverty), 2 (Sustainable Agriculture), and 10 (Reduced Inequalities), provide a relevant analytical framework for examining contemporary land dynamics. Recent research demonstrates that assessing SDG compliance in Brazil reveals significant regional asymmetries, with methodological challenges in measuring indicators and coordinating public policies. The case of Paraíba illustrates these contradictions, where, despite specific advances, high levels of land concentration persist. This study concludes by emphasizing the need for multidisciplinary approaches that integrate legal, economic, and environmental dimensions for an effective transformation of Brazil's land structure.

**Keywords:** Land policy; Rural inequality; Sustainable development; Agrarian reform; Social indicators.

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A busca pelo desenvolvimento sustentável consolidou-se como um dos maiores desafios da sociedade contemporânea, ao exigir soluções integradas para problemas sociais, econômicos e ambientais, historicamente tratados de forma dissociada. Nesse cenário, a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs, em 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento

Sustentável, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas, estabelecendo um plano de ação global para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e garantir a prosperidade para todos, sem deixar ninguém para trás.

A formulação e implementação dos ODS resultaram de um amplo processo de negociação e consenso entre governos, organizações da sociedade civil, setor privado e demais atores relevantes, sendo sua

efetivação condicionada à capacidade dos países de incorporá-los às suas políticas públicas e sistemas de governança. No Brasil, essa agenda foi institucionalizada pela criação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS), espaço de articulação entre diferentes segmentos sociais para o acompanhamento e a integração dos ODS nas políticas nacionais e locais.

Contudo, a materialização dessa agenda enfrenta desafios históricos e estruturais, como as persistentes desigualdades sociais e territoriais, além das disputas em torno do acesso, uso e controle da terra — elemento central para a efetivação de direitos fundamentais, como o direito à moradia, à alimentação adequada, à segurança ambiental e ao desenvolvimento econômico sustentável. A luta pelo direito à terra, associada às pautas de reforma agrária, agricultura familiar e gestão sustentável dos recursos naturais, revela-se fundamental para o cumprimento de diversos ODS, especialmente aqueles relacionados à erradicação da pobreza (ODS 1), segurança alimentar (ODS 2), igualdade de gênero (ODS 5), redução das desigualdades (ODS 10) e uso sustentável dos ecossistemas terrestres (ODS 15).

Nesse sentido, a experiência do estado da Paraíba, a partir da plataforma ODSPB, que mede o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) de seus municípios, oferece um panorama relevante sobre o estágio de implementação dos ODS em contextos locais distintos e evidencia, de maneira particular, as tensões e dificuldades relacionadas à gestão territorial e à garantia de direitos sociais em diferentes regiões. Além disso, ressalta-se a carência de um modelo teórico coerente que articule as múltiplas agendas de política pública e promova avaliações mais qualificadas sobre os resultados efetivos dessas ações.

Para alcançar seus objetivos, o presente artigo adota o método dedutivo, partindo dos pressupostos gerais da Agenda 2030 e dos ODS para analisar a realidade específica dos municípios paraibanos. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, permitindo a interpretação crítica dos dados e documentos selecionados. Como técnicas de investigação, empregam-se a pesquisa documental — com base em relatórios, legislações e indicadores oficiais — e a pesquisa bibliográfica, fundamentada em obras e artigos acadêmicos que discutem a implementação dos ODS, as desigualdades territoriais e a luta pelo direito à terra no Brasil.

## 2 A LUTA PELA TERRA NO BRASIL

A luta pela posse e a propriedade da terra no Brasil é um processo complexo, dinâmico e excludente. Tendo-se como ponto de partida a chegada dos Portugueses, avançando no processo de colonização, as dinâmicas sociais e econômicas promoveram uma concentração de terra nas mãos de poucos privilegiados, subordinados aos interesses da monarquia portuguesa que demarcou e dividiu a colônia em Capitânicas Hereditárias. Por consequência houve a doação de Sesmarias que favoreceu ainda mais, a posse da terra nas mãos de um pequeno grupo de indivíduos, geralmente famílias tradicionais ligadas à coroa portuguesa (Bandeira, 2017).

O modelo de colonização adotado pelo Governo Português, foi o das capitânicas hereditárias, exteriorizando-se em grandes faixas de terra, no sentido Leste para Oeste, abrangendo as terras contidas dentro da linha do Tratado de Tordesilhas. O instrumento jurídico que oficializava as doações e as cláusulas obrigacionais contidas neste documento denominava-se “carta de doação” (“ou “floral”).

As partes envolvidas nesse negócio jurídico eram o governo Português, como doador e os capitães-mores como os donatários que recebiam títulos de governadores de suas posses, mantinham sobre elas poderes soberanos, estando apenas proibidos de vendê-las ou subdividi-las. O capitão donatário era a autoridade máxima em sua capitania. A sua autonomia, abarcava a governança administrativa, a distribuição da justiça, a cobrança de tributo, a defesa, povoamento e cultivo das suas terras (Cintra, 2013).

Cintra, (2013) afirma que as outras Capitânicas foram criadas fora da região nordeste, sendo a decima a do Espírito Santo, doada a Vasco Fernandes Coutinho, a decima primeira de São Tomé, doada a Pêro de Góes, a decima segunda de São Vicente, (subdividida em duas), a primeira parte a Martim Afonso de Sousa e a segunda parte de Santo Amaro, doada a Pêro Lopes de Sousa. Por fim, a decima quarta capitania nomeada de Santana, foi doada a Pêro Lopes de Sousa.

De todas as capitânicas, as que atingiram os objetivos para as quais foram criadas, foram a de Pernambuco e São Vicente.

O insucesso desse modelo de colonização deu lugar a criação das sesmarias.

O sistema sesmarial foi um instrumento legal implementado para regular a posse da terra durante a fase da Brasil colônia, possibilitando que colonos Portugueses, requisitassem a posse de extensas faixas de terras com o compromisso de cultivá-las em troca de favores militares a Coroa Portuguesa. Esse sistema, descrito na obra “A casa da torre de Garcia Dávila” de Bandeira (2017), mostra como a concessão de terras se tomou um mecanismo de controle social e econômico.

Era outorgado aos donatários o poder para conceder sesmarias, porém eram proibidos de passar carta de sesmaria em seu nome, de sua mulher e de seu filho herdeiro. Além disso, um donatário somente poderia adquirir uma sesmaria por compra “passados oito anos de serem aproveitadas pelos primitivos concessionários”. Percebe-se, por meio dessas medidas adotadas pela coroa e expressas nos forais das capitânicas, que houve uma preocupação da coroa em impedir que os donatários utilizassem o poder conferido a eles em proveito próprio, evidenciando a importância com que o sistema de sesmarias era tratado por Portugal (Bandeira (2017).

A análise do sistema sesmarial revela a complexidade e a dinâmica das relações sociais e econômicas no período colonial. A concessão das terras estava frequentemente ligada a relações de poder e vassalagem, a oportunidade e conveniência das situações onde os grandes proprietários exerciam controle social, político e econômico sobre os pequenos agricultores (Silva, 2008). Essa dinâmica de dominação se perpetuou ao longo

da história, contribuindo para a formação de uma sociedade desigual.

A Lei nº. 601, de 1850, disciplinava as questões da terra e do trabalho rural, estabelecendo que as terras devolutas somente pudessem ser adquiridas por compra. Esta legislação consolidou a existência do latifúndio e constituiu-se num entrave a implementação da reforma agrária. De forma que, coibiu o fracionamento das terras em pequenas propriedades, destinadas, sobretudo a prática de uma agricultura voltada para a produção de alimentos (Silva, 2008).

A análise do texto da Lei de Terras é primordial para compreender as raízes da desigualdade fundiária no Brasil. O sistema não apenas falhou em promover uma ocupação igualitária do território, mas também contribuiu para a formação de uma elite (coronelismo) agrária que controlava a produção e a distribuição de riquezas (Lima, 2012). Essa classe social exerceu e exerce influência sobre as decisões políticas e econômicas do país, estimulando um processo contínuo de desigualdade social.

Com a decadência do Império e o advento da República, em 1889, não houve alteração do perfil da distribuição de terras, visto que o poder político continuou nas mãos dos latifundiários, também chamados de coronéis. Apenas no final dos anos de 1950 e início dos anos 1960, com a industrialização do país, é que a quadro fundiário começou a ser debatido e internalizado pela sociedade, que se urbanizava rapidamente e tinha que entender esse sistema de distribuição de terras públicas.

Da Proclamação da República em 1889 a 1930 criou-se um vácuo na legislação fundiária, o que agravou ainda mais a distorção social no campo, de um lado a grande massa de agricultores pobres e do outro, uma minoria aristocrata proprietária da maior parte das terras. Importa destacar que a promulgação da lei nº 3.071 de 1916, o código civil de 1916, regulamentou entre as relações jurídicas da vida privada, as relações jurídicas rurais (posse, contratos agrários, etc).

A constituição de 1934 previa institutos, como a usucapião, a colonização e a proteção ao trabalhador. Na constituição de 1946, inovou-se, pois além da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, possibilitou-se a desapropriação por interesse social. No final dos anos 1950 e início dos 1960, depois de muitas discussões políticas, teve início a implementação das chamadas reformas de base (agrária, urbana, bancária e universitária).

Com a renúncia do presidente Jânio Quadros, quem assume o poder é o vice-presidente João Goulart, assumiu o país numa crise militar, dívidas externas e internas e sem poder de realizar seus projetos reformistas, mas tendo maioria no Congresso Nacional, ele esperava ser bem-sucedido a partir de acordos, além de mostrar a inviabilidade do novo sistema de governo, por fim os militares desencadearam um golpe de Estado de 1964 que depôs o presidente João Goulart (Moreira, 2011).

Apesar de combater arduamente as ideias de reforma agrária, logo no início do regime militar foi dado o primeiro passo para a realização da reforma agrária no país, com a elaboração do Estatuto da Terra - Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964 - e de outros Institutos que

tinham por objetivo o desenvolvimento agrário e a reforma agrária.

Existiam assim, os dois moldes necessários para um descontentamento no que diz respeito à distribuição das terras em nosso país. De um lado a grande concentração de terras em pequenos grupos, e por outro os grandes grupos que também queriam/querem a terra organizados através dos movimentos sociais agrários.

A promulgação da constituição Federal de 1988 trouxe avanços significativos na luta pela reforma agrária e pelo reconhecimento dos direitos sobre a posse e a propriedade da terra. Um dos princípios fundamentais estabelecidos pela nova constituição foi a função social da propriedade, que determina que a terra deva ser utilizada de forma a atender às necessidades da sociedade (Almeida, 2018).

De acordo com Silva (2018), “o regime jurídico da terra fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda a riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive”.

Essa perspectiva abre espaço para a reivindicação de terras por aqueles que não têm acesso a elas, como posseiros, pequenos agricultores, comunidades indígenas e quilombolas (Lima, 2024).

No entanto, a implementação dos princípios da função social da terra ainda enfrenta desafios significativos. A resistência dos grandes proprietários de terras e a falta de políticas públicas efetivas tem dificultado a realização da reforma agrária e a promoção da justiça social no campo (Martins, 2010).

Na atual Constituição Federal (CF/88), os dispositivos garantem o direito de propriedade, porém, este direito encontra-se abrandado, na medida em que a propriedade terá que atender a sua função social (art. 5º, XXIII), sob pena de o proprietário ficar sujeito à desapropriação para fins de reforma agrária.

Além disso, a propriedade volta a ser incluída entre os princípios da ordem econômica, que têm por fim “assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, III).

No caso do Estado da Paraíba este tipo de distribuição das terras não foi muito diferente do restante do Brasil a se constatar nas palavras de Moreira (1997) embora não se possa precisar com exatidão o número de Sesmarias doadas na Paraíba, o historiador João de Lyra Tavares na obra História territorial da Parahyba registra 1.138 cartas de doação emitidas entre 1586 e 1824, para plantar cana, criar gado ou cultivar lavouras de subsistência (Melo, 1997).

### 3 OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as

Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil.

A formulação dos ODS foi precedida por um extenso processo de consulta e negociação envolvendo governos, organizações da sociedade civil, setor privado e outros atores relevantes, culminando na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em setembro de 2015. Nessa ocasião, líderes de todo o mundo se comprometeram a adotar uma agenda de desenvolvimento ambiciosa e universal, com o objetivo de erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir o bem-estar de todos até 2030 (Veiga, 2005; Dowbor, 2014).

### 3.1 A EVOLUÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram oito grandes objetivos globais assumidos pelos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais, em seu conjunto, almejaram fazer com que o mundo progredisse rapidamente rumo à eliminação da extrema pobreza e da fome do planeta, fatores que afetavam especialmente as populações mais pobres, dos países menos desenvolvidos tendo como objetivo principal reduzir a pobreza e a desigualdade no mundo até 2015 (ONU, 2024).

O marco fundador dos ODM foi a Resolução nº 55/2 da Assembleia Geral da ONU, que entrou para a história com o nome de "Declaração do Milênio das Nações Unidas". Esta foi adotada de forma unânime por chefes de Estado e altos representantes de 191 países, durante a 55ª sessão da Assembleia Geral, a chamada "Cúpula do Milênio das Nações Unidas", realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, na sede da ONU, em Nova Iorque, Estados Unidos.

Segundo esse importante documento, o principal desafio a ser enfrentado àquela época era garantir que a globalização se tornasse uma força positiva para todos os povos do mundo, uma vez que, embora fosse reconhecido que esta oferecesse grandes oportunidades, seus benefícios eram compartilhados de maneira desigual pelas nações, com os países em desenvolvimento e economias em transição enfrentando grandes dificuldades para alcançá-los, ainda que sentissem os seus elevados custos (ONU, 2024).

### 3.2 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MUNICÍPIOS AVALIADOS NO ESTADO DA PARAÍBA

Conforme ONU (2024), os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentáveis são:

- Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
- Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover

oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 6: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Objetivo 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

Objetivo 8: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Objetivo 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

Objetivo 14: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Objetivo 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Um caso de sucesso que merece ser destacado diz respeito ao modelo de avaliação criada e testada na UEPB, que leva em consideração fontes de dados públicos e indicadores sociais, econômicos e ambientais para os municípios paraibanos.

A Plataforma ODS-PB é resultado de um esforço conjunto interinstitucional, envolvendo a Universidade Federal da Paraíba, o Governo do Estado e a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, que objetiva monitorar de forma sistemática os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos municípios e Regiões Geoadministrativas (RGAs) paraibanas.

Dada a abrangência e multidisciplinaridade da Agenda é fundamental identificar como um determinado território tem evoluído nos objetivos e metas projetadas. Os ODS são um conjunto de 17 objetivos globais, lançados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015 como parte da Agenda 2030 pelo Desenvolvimento Sustentável.

Para verificar o resultado global dos ODS nos territórios paraibanos, foi criado o Índice de

Desenvolvimento Sustentável Integrado do Estado da Paraíba (IDS-PB). Ele é uma métrica que permite o monitoramento do progresso do Estado e de seus territórios (RGAs e municípios) em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, orientando a formulação de políticas e alocação de recursos de forma estratégica.

Segundo o coordenador Aléssio Almeida antes mesmo de ser lançada oficialmente, a ODSPB já consegue traçar um diagnóstico sobre o desempenho dos municípios paraibanos. A plataforma criou um indicador geral chamado IDS, Indicador de Desenvolvimento Social, o cálculo de IDS vai de 0 a 100.

A plataforma permite que se levante dados em áreas específicas. Permitindo identificar em tempo real os dados como menores índices nas áreas “indústria, inovação e infraestrutura” e “consumo e produções sustentáveis”. Por outro lado, a plataforma proporciona vislumbrar que o estado paraibano possui bons indicadores nas áreas “redução das desigualdades” e “saúde e bem-estar”.

Em relação aos municípios, segundo dados do sistema (2022) o melhor desempenho é de Olivedos, que atinge o IDS de (64,95%). A cidade é seguida de perto por São João do Sabuji (64,65%) e Várzea (63,46%). No outro lado da figura, os três IDS mais baixos estão em Tacima (39,07%), Marcação (38,71%) e Montadas (38,52%).

Existe um elemento fundamental que traz um grande desafio para os ODS que é falta de um modelo de desenvolvimento coerente que una todos os objetivos. Não há uma única visão de desenvolvimento por trás dos ODS que gere uma teoria de mudança coerente. Na realidade, trata-se de um consenso do que foi possível e que engloba todos os problemas de política pública que preocupam os governos nacionais, tais como mudanças climáticas e consumo sustentável.

Pelo exposto, é possível verificar como a avaliação dos ODS é tarefa complexa, pois a avaliação trata de uma análise que em grande medida parte do teste de modelos de mudança de realidade, analisa em que medida as intervenções entregam o que prometem e são capazes de mudar um dado contexto ou problemática.

Na falta de um modelo universal, as Nações Unidas já fizeram um esforço inicial para organizar os ODS em um modelo 5 Ps (Planetas, Pessoas, Parcerias, Paz e Prosperidade). No entanto, esta falta de coerência interna traz um desafio para a prática da avaliação que deverá ser capaz de organizar a *posteriori* esta realidade de muitos objetivos e metas de maneira lógica, identificando sinergias e pontos de conflito.

Será necessário ir além das contradições aparentes e conceber um modelo mais abrangente, que possa ser aceito pelos atores relevantes e gerar ações comuns (Costa, 2018).

Outro desafio é o maior peso dado ao trabalho de monitoramento em relação ao trabalho de avaliação (IIED, 2017). Monitoramento trata do acompanhamento periódico e sistemático de indicadores de progresso com vistas a guiar o processo decisório e a prestação de contas no uso de recursos, com vistas a melhorar políticas, programas e projetos em curso.

Já avaliação, com suas múltiplas camadas, ainda que trate de avaliação de processo, parte da atividade de

monitoramento, dos indicadores acompanhados com vistas a fazer um exercício de síntese, de análise do que se pôde lograr até um determinado momento.

Aos países é sugerida a apresentação de relatórios nacionais de progresso para o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Nestes relatórios, os países apresentam o que lograram fazer em cada objetivo. Uma revisão feita pelo IISD (2017) revelou como a maior parte dos países se preocupa com monitoramento de indicadores, mas muito pouco com resultados alcançados.

Esta abordagem reflete as práticas domésticas de pouca ênfase em resultados (*outcomes*) e mais em processos (*outputs*) (Costa, 2018).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil, a partir da experiência dos municípios paraibanos, evidencia os múltiplos desafios enfrentados para a concretização de uma agenda de desenvolvimento verdadeiramente inclusiva e sustentável. A plataforma ODSPB, ao mensurar o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) dos municípios, revelou não apenas os avanços e déficits em áreas específicas, mas também as profundas desigualdades regionais e estruturais que limitam o alcance efetivo dos ODS.

Dentre os aspectos estruturantes para o desenvolvimento sustentável, o **direito à terra** ocupa posição central e estratégica. Trata-se de um direito fundamental que ultrapassa o simples domínio sobre o território, sendo elemento essencial para a garantia da segurança alimentar, da moradia digna, da igualdade de gênero, da proteção ambiental e da redução das desigualdades sociais e econômicas. A luta histórica pelo acesso, posse e uso equitativo da terra, sobretudo no contexto rural brasileiro e nordestino, revela-se indispensável para a efetivação de diversos ODS, como os objetivos 1, 2, 5, 10 e 15.

Nesse sentido, a ausência de políticas públicas estruturadas que enfrentem as desigualdades fundiárias e democratizem o acesso à terra constitui um dos principais entraves para a concretização da Agenda 2030 no país. Sem assegurar esse direito básico, os esforços em áreas como erradicação da pobreza, segurança alimentar, igualdade de oportunidades e sustentabilidade ambiental tendem a se mostrar insuficientes ou limitados a ações pontuais, incapazes de promover transformações estruturais.

Outro desafio identificado refere-se à predominância de práticas de monitoramento de indicadores, em detrimento da avaliação de resultados efetivos e mudanças sociais concretas. Essa limitação metodológica reflete uma cultura institucional que privilegia processos em vez de resultados, o que dificulta a identificação de sinergias, conflitos e os reais efeitos das políticas públicas sobre os contextos locais.

Diante desse panorama, torna-se indispensável o fortalecimento da governança territorial, a integração das agendas de políticas públicas e o reconhecimento da centralidade do direito à terra na estratégia de desenvolvimento sustentável. A construção de consensos

em torno de um modelo mais abrangente e coerente de desenvolvimento, que considere as demandas sociais históricas e as especificidades territoriais, constitui um passo essencial para assegurar a efetividade dos ODS e o compromisso de não deixar ninguém para trás.

Assim, a reflexão proposta neste artigo — orientada pelo método dedutivo, abordagem qualitativa e técnicas de pesquisa documental e bibliográfica — busca contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre os caminhos e desafios da Agenda 2030 no Brasil, com especial atenção às desigualdades territoriais, à efetivação dos direitos fundamentais e ao direito à terra como condição indispensável para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. W. B. **A Luta pela Terra no Brasil: História e Perspectivas**. Brasília: Editora UnB, 2018.
- BANDEIRA, L. A. M. **O feudo: a casa da torre de Garcia D'avila - da conquista dos sertões à independência do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – Lei de Terras**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 12 jan. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 out. 2024.
- CINTRA, J. P. Reconstruindo o mapa das capitanias hereditárias. **Estudos de Cultura Material**, v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/BmZzYkT6KTRDPBs mTkCzvJr/>.
- COSTA, M. A. Como avaliar o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Desafios e possibilidades para a agenda global de avaliação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 100-123, jun. 2018.
- DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo: a nova arquitetura do poder**. São Paulo: Autonomia Literária, 2014.
- IIED. **Evaluation: a missed opportunity in the SDG's first set of Voluntary National Reviews**. Briefing, maio 2017. Londres: IIED.
- LIMA, O. **Formação histórica da nacionalidade brasileira**. Tradução de Aurélio Domingues. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2012.
- LIMA, P. F. de. Onde os frutos são de todos e a terra é de ninguém: função social da propriedade na Constituição do Brasil. **Dialética**, 2024.
- MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.
- MOREIRA, C. S. **O Projeto de Nação de João Goulart: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964)**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- MELO, J. de A. **História da Paraíba — Lutas e resistência**. 5a edição. João Pessoa: Editora Universitária, 1997.
- ONU. **Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2024. Disponível em: <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>. Acesso em: 16 jul. 2022.
- SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2008.
- VEIGA, J. E. **A gestão econômica do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Papirus Editora, 2005.