
Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Processos distintos e interesses convergentes

Sustainable development and Sustainable Development Goals: distinct processes and convergent interests

Niemeyer Almeida Filho¹ 
Aléxia Santos Sander Lauar² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57533]

Recebido em: 03/02/2021
Aprovado em: 27/03/2021

Resumo: O artigo trata da criação, incorporação e disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito das relações internacionais. Ao contrário da literatura dominante de RI, considera que o conceito é ambíguo, o que favorece a reprodução da hierarquia dos estados nacionais, numa aparente concessão a um processo de transformação civilizatória e incluyente. O enfoque é de economia política, de modo que há uma parte importante do texto voltada para discussões teóricas de desenvolvimento econômico. Neste sentido, a imbricação das discussões teóricas com aquelas específicas da política internacional no âmbito da ONU, sintetizadas nos objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mostra apropriação da ideia de desenvolvimento sustentável como legitimadora de uma visão de futuro improvável.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável; Objetivos de desenvolvimento sustentável; Concepção de desenvolvimento da ONU

Abstract: The article deals with the creation, incorporation and dissemination of the concept of sustainable development in the context of international relations. Unlike the dominant IR literature, it considers that the concept is ambiguous, which favors the reproduction of the hierarchy of national states, in an apparent concession to a process of civilizing and inclusive transformation. The focus is on political economy, so there is an important part of the text focused on theoretical discussions of economic development. In this sense, the imbrication of theoretical discussions with those specific to international policy within the UN, synthesized in the Sustainable Development objectives, shows

¹ Professor do Programa de Pós-graduação do IERI-UFU. E-mail: nafilho@ufu.br

² Mestranda do Programa de Pós-graduação do IERI-UFU. E-mail: alexiaslauar@gmail.com

appropriation of the idea of sustainable development as legitimizing an unlikely vision of the future.

Keywords: Sustainable Development; Sustainable Development Goals; UN Development Design

1. Introdução

O conceito de Desenvolvimento Sustentável vem sendo referência obrigatória para todos os órgãos sob o abrigo da institucionalidade das Nações Unidas (ONU). Esta referência se consolidou pela criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em setembro de 2015. A partir daí os países signatários dos ODS incorporaram voluntariamente esse conceito às suas políticas internas, ou ao menos, passaram a utilizá-lo como representação mais atualizada do desenvolvimento social para fins de políticas de desenvolvimento. Há igualmente forte impacto mais amplo, alcançando empresas privadas e Organizações Não Governamentais (ONGs). Uma análise atualizada de todo esse processo pode ser encontrada em Menezes (2019).

Esta identificação dos ODS ao conceito de desenvolvimento sustentável transparece uma imbricação dos processos de discussão teórica e política, pois ambos ocorreram no âmbito da ONU. Entretanto, o processo mediante o qual o conceito de desenvolvimento sustentável alcançou uma posição de hegemonia no debate social sobre desenvolvimento foi independente do processo de construção dos ODS. Este tema tem nexos com a discussão da filtragem institucional dos acordos supranacionais em relação à jurisdição interna. Há literatura especializada sobre isto, embora ela não trate especificamente do tema das políticas de conservação ambiental, sendo voltada para os ODS (ENAP, 2018).

De fato, o conceito de desenvolvimento sustentável emergiu de uma discussão política normativa da pertinência e sustentação do desenvolvimento econômico que vinha ocorrendo desde o Pós-guerra até a conferência de Estocolmo, realizada na Suécia em 1972. O período coincide aproximadamente com aquele conhecido como “os trinta anos gloriosos do capitalismo” (Fourastié, 1979). Daí em diante, houve discussão acadêmica e política sobre o que deveria ser o novo conceito de desenvolvimento (Bonente & Almeida Filho, 2011). Em nível da ONU e seus órgãos, o processo culminou na criação da Comissão Mundial de Meio Ambiente, 1983, que produziu um relatório chamado de Nosso Futuro Comum, publicado em 1987, no qual o conceito de desenvolvimento sustentável foi divulgado pela primeira vez.

Por outro lado, os ODM foram fruto de uma conjuntura histórica de avanço da globalização e da desigualdade mundial de rendas e riqueza em diversos níveis de agregação da economia mundial: economias desenvolvidas e economias periféricas, distribuição de renda e riqueza nacional, distribuição de renda em espaços subnacionais etc. Este aprofundamento de diferenças de níveis de vida resultou numa reunião de cúpula, realizada em Nova Iorque em setembro do ano 2000, na qual líderes de 189 países aprovaram a Declaração do Milênio, um compromisso para trabalharem juntos na construção de um mundo mais seguro, mais próspero e mais justo. A declaração continha oito metas a serem atingidas até 2015. Os ODS são uma extensão dessas oito metas para dezessete outras, incorporando aí o conceito de desenvolvimento sustentável, embora o processo de definição dos 17 objetivos e 169 metas tenha sido distinto dos ODM.

Há extensa literatura sobre os ODS no âmbito das Relações Internacionais. Uma resenha das posições internas ao tema pode ser encontrada em Galvão (2020). A perspectiva teórica deste artigo não está dentre essas posições. A melhor denominação para ela é que se trata de uma abordagem de economia política, que concebe a economia global como um todo orgânico hierarquizado, desigual, e que tende a se reproduzir. No nível em que a discussão dos ODS se estabelece, formula-se um sistema interestatal, também hierarquizado, mas com autonomia relativa em relação ao âmbito privado (movimento molecular do capital), nos termos de Harvey (2004). A literatura de economia política em geral não trata da institucionalidade da ONU, por entender que não há regulação que corresponda à função dos estados nacionais. Uma alternativa que não foi usada neste artigo é apresentada por neogramscianos, que entendem a regulação supranacional como indispensável à expansão do capitalismo no Pós-Segunda Guerra Mundial (Murphy, 1994; 2005).

Outro aspecto relevante desta abordagem é que ela não separa o debate “científico” do político, diferente do que sustentam Alves & Fernandes (2020). Entende-se as sociedades como de classes e o Estado como o poder político central, a partir do qual há o principal processo de regulação social (exercício da jurisdição), complementado por outros sistemas de regulação (Hirsch, 2010). Por esta razão, o Estado é foco da disputa social, de modo que a representação internacional, a diplomacia e paradiplomacias, não determinam automática e diretamente políticas internas. Ainda assim, é possível tratar do debate teórico sobre desenvolvimento (econômico, humano, social, ambiental, etc.) nos termos de Milonakis & Fine (2009).

O artigo acompanha a tese de Nobre (1999) de que a formulação do desenvolvimento sustentável é deliberadamente ambígua, de modo a compatibilizar os âmbitos econômico, social e ambiental. Segundo ele, trata-se de uma estratégia do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) para institucionalizar o tema ambiental no âmbito da ONU. Dissimula-se uma hierarquia de dimensões, objetivos e metas, com evidente privilégio para a economia. Ademais, o enfoque dado à economia é neoclássico, conforme sustenta Josephsen (2017: 15) e, portanto, pressupõe um comportamento harmonioso de agentes, incompatível com a complexidade das Relações Internacionais. Esse conjunto de elementos conduzem a um questionamento das possibilidades de êxito dos ODS como processo civilizatório.

O artigo está organizado em três seções. Na primeira, descrevemos o processo de formulação e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável. Na segunda, descrevemos o processo que culminou nos ODM. Na terceira seção, descrevemos o processo de criação dos ODS, com incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável, além de arrolarmos razões para a unificação deles de maneira a constituir diretrizes de grande acolhimento internacional. Finalmente, sintetizamos algumas conclusões.

2. A origem e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito da ONU

Os trinta anos gloriosos do capitalismo, expressão cunhada por Jacques Fourastié (1979), traduzem uma fase vigorosa de desenvolvimento e crescimento da economia do mundo, que inclui não só a expansão produtiva, como também inclui um novo arranjo societário, com institucionalização e regulação internacional. Neste arranjo, o “mundo do trabalho” foi contemplado com o que ficou conhecido como Estado de Bem-estar Social, com políticas de saúde, educação e previdência social (Judt, 2007). Este processo de desenvolvimento histórico do capitalismo perde força nos anos 1960 e se esgota nos anos 1970, por diversas razões, mas naquilo que interessa a este artigo pela evidência de que a expansão desmesurada do capitalismo tinha consequências perversas ambientais e sociais. Os principais fenômenos deste período pareciam ser a aceleração do uso das reservas de riqueza não renovável e a intensificação da desigualdade social que se produzia no mundo, seja em termos das economias nacionais, seja em termos das parcelas

das populações nacionais que tinham acesso aos benefícios que o capitalismo podia oferecer.

Um dos documentos históricos mais importantes para demarcar essa mudança de condição social na economia do mundo foi um estudo encomendado pelo Clube de Roma ao MIT (Massachusetts Institute of Technology, USA) e que se chamou Limites do Crescimento, ou relatório Meadows³. Este estudo mostrava em termos científicos que prosseguindo a trajetória de crescimento da economia mundial que se podia observar do Pós-Guerra até meados dos anos 1960 os recursos não renováveis seriam esgotados nos próximos cem anos. O estudo do MIT ganhou ampla repercussão, tendo sido traduzido para diversas línguas. A repercussão internacional alcançou auge na Conferência de Estocolmo, realizada na Suécia em 1972. A conferência foi um reconhecimento da ONU de que o tema tinha relevância Internacional, pois foi a primeira conferência mundial relacionada ao meio ambiente. O que estava principalmente em discussão, dentre vários outros temas, como decorrência do estudo Limites do Crescimento, era uma possível limitação ao uso dos recursos não renováveis, proposta conhecida então como “crescimento zero”.

Pela característica dos eventos da ONU de serem basicamente de representação de governos nacionais, a discussão apresentava contornos de um debate geopolítico da economia mundial. Em paralelo à conferência, houve discussões com movimentos sociais organizados. Havia conteúdo importante de crítica à forma específica de vida centrada num consumismo exacerbado, representado pelo padrão de vida americano. Houve reação dos países então considerados periféricos ou subdesenvolvidos, que entenderam o significado do possível congelamento, diminuição ou da zeragem do crescimento da economia mundial como entrave aos seus processos de desenvolvimento de *catching-up*, nos termos ainda das etapas de Rostow (1961).

³ Os Limites do Crescimento é um livro escrito em 1972 que modelou as consequências do crescimento rápido da população mundial considerando os recursos naturais limitados, comissionado pelo Clube de Roma. Seus autores foram Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, and William W. Behrens III. A pesquisa utilizou um sistema computacional (World3) para simular as consequências da interação entre os sistemas do planeta Terra com os sistemas humanos. Cinco variáveis foram examinadas no modelo original, assumindo-se que o crescimento exponencial descreve acuradamente seus padrões de crescimento: população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e esgotamento de recursos. Em 2008, Graham Turner da Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO) na Austrália, publicou um artigo intitulado "Uma comparação de 'Os Limites do Crescimento' com trinta anos de realidade". Nele examinou os últimos trinta anos de realidade com as previsões feitas em 1972 e descobriu que mudanças na industrialização, produção de alimentos e poluição estão todas coerentes com as previsões do livro de um colapso econômico e social no século 21. Recuperado de: https://pt.wikipedia.org/wiki/Os_Limites_do_Crescimento.

A posição de crescimento zero era sustentada basicamente por países desenvolvidos, sobretudo aqueles menores do norte da Europa, da região da Escandinávia, que entendiam ser necessário adotar uma política de desenvolvimento alternativa àquela representada pelos EUA. Houve impasse com acalorados posicionamentos dos países periféricos. Uma parte relevante do debate ficou retratada, do ponto de vista acadêmico e político, pela proposição do Ecodesenvolvimento (Strong, 1973). Este consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza, pois nestes locais ainda havia a possibilidade de que tais sociedades não se engajassem na ilusão do crescimento mimético, isto é, a reprodução do padrão de vida americano na periferia.

Esse tipo de proposição tinha conteúdo anticapitalista por alterar/mitigar o impulso consumista inerente ao capitalismo. O capitalismo só se estabiliza no crescimento. É através das expectativas de ampliação dos lucros que a produção se expande. E esta expansão depende de uma contínua incorporação de novos produtos ao padrão de vida social, superando assim os limites orgânicos do consumo individual. Num cenário de crescimento zero, ou de crescimento muito baixo, essa possibilidade não existiria, de modo que o ecodesenvolvimento não foi propriamente acolhido pelas forças políticas que hegemonizaram (e ainda hegemonizam) a economia mundial.

Posteriormente, Ignacy Sachs (1980) apropria-se do conceito, aprimorando a sua definição, criando um quadro de estratégias para o ecodesenvolvimento⁴. Parte da premissa do modelo baseava-se em três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica. Esta reformulação amenizou o conteúdo anticapitalista do ecodesenvolvimento, mas manteve a primazia das preocupações ambientais na definição

⁴ A referência ao livro de Ignacy Sachs como um marco é comum na literatura. Contudo, o próprio autor, na introdução do livro, diz que a “revisão” das propostas de Maurice Strong foram fruto de processo de discussão que teria começado já em 1974, com a Declaração de Cocoyoc, México: “Um pouco depois, em 1974, a Declaração de Cocoyoc formulou uma interpretação mais geral [que a de Strong] e mais rica do conceito de Ecodesenvolvimento” (SACHS, 1980:12). A declaração é o ponto final de um seminário organizado pelo PNUMA e pela UNCTAD a favor do desenvolvimento e das necessidades centradas no homem. Após uma introdução como reflexão teórica, o documento redefine elementos teóricos como o Propósito do Desenvolvimento, a Diversidade do Desenvolvimento e a Independência, para terminar com Sugestões de Ação e um epílogo. A Declaração de Cocoyoc revela a dificuldade de atender às necessidades humanas em um ambiente sob grande pressão. Começa com um resumo da falta de progresso em questões como pobreza, fome, analfabetismo, saúde e desabrigo, às quais adiciona problemas de degradação de recursos. Em seguida, indica quais devem ser os objetivos de desenvolvimento (atender às necessidades básicas) e recomenda ações de acordo com uma gestão econômica global baseada em uma nova ordem econômica internacional e na Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (tradução livre, Recuperado de: <https://sites.google.com/site/historiaeducacionambiental/decada-de-los-70/1974>).

de novos padrões de consumo social. Talvez por isso tenha tido menos repercussão do que merecia.

Ainda como resultado da Conferência de Estocolmo, a Assembleia Geral da ONU criou, em dezembro de 1972, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para coordenar as atividades ambientais no âmbito da ONU. Contudo, suas prioridades tinham foco em questões técnicas. Ainda hoje, sua missão é tratar dos aspectos ambientais das catástrofes e conflitos, da gestão dos ecossistemas, da governança ambiental, das substâncias nocivas, e da eficiência dos recursos e das mudanças climáticas.

Em 1983, o Secretário-Geral da ONU convidou a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em abril de 1987, a Comissão Brundtland, como ficou conhecida, publicou um relatório inovador, “Nosso Futuro Comum”, que traz o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público. O conceito de desenvolvimento sustentável contemplava naquela conjuntura os interesses dominantes na economia mundial, ao tempo em que contemplava também as preocupações de preservação ambiental. O conceito se consolidou na segunda conferência mundial de meio ambiente realizada em 1992, a Rio 92, em que essa proposição foi consagrada. Daí em diante, desenvolvimento sustentável passou a ser uma referência Internacional para as ações da ONU quanto a meio ambiente.

À diferença do codesenvolvimento, o desenvolvimento sustentável tem na ambiguidade sua virtude e principal razão de aceitação (Nobre & Amazonas, 2002; Layrargues, 1997; Baroni, 1992). A conclusão mais plausível nesta comparação entre os dois conceitos é que o desenvolvimento sustentável resulta da pressão da nova realidade ecológica e da necessidade das forças do mercado em assumir uma nova postura, sob uma nova roupagem, sem que tenha sido necessário modificar sua estrutura de funcionamento. O processo de acumulação de capital cujo funcionamento é dependente da lógica de mercado sequer foi abalado, ou melhor, saiu até mais fortalecido. O desenvolvimento sustentável assume claramente a postura de um projeto ecológico neoliberal, que sob o signo da reforma produz a ilusão de vivermos um tempo de mudanças, na aparente certeza de se tratar de um processo gradual que desembocará na sustentabilidade socioambiental.

Verifica-se assim que a proposta de um “novo estilo de desenvolvimento”, traduzido pelo desenvolvimento sustentável, que poderia significar uma mudança de

rumo, permanece na mesma tora de sempre. Há reconhecimento dessa natureza pelos próprios atores do processo, no texto do Relatório Brundtland, de que “a maior parte da pesquisa tecnológica feita por organizações comerciais dedica-se a criar e processar inovações que tenham valor de mercado” (Layrargues, 2016). O que significa paradoxalmente que não há compromisso com a produção de bens que atendam às necessidades das sociedades mais pobres.

3. Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: confronto de posições internas aos órgãos e agências da ONU

As sucessivas conferências internacionais que marcaram a década de 1990 projetaram as bases para construção de uma nova agenda de desenvolvimento global. Ao identificar desenvolvimento como expansão das capacidades humanas, Amartya Sen (1991; 1993) conduz à consolidação do conceito de desenvolvimento humano. Os debates internacionais passaram a favorecer uma concepção mais abrangente do desenvolvimento, pautado na qualidade de vida humana, superando interpretações simplistas do crescimento econômico.

Esse processo de construção de uma nova agenda de desenvolvimento global tem antecedentes históricos relevantes. Assim como a questão ambiental, a redução da pobreza mundial tornou-se tema central nas relações internacionais na década de 1970. Anteriormente, as cúpulas das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 retrataram os esforços conjuntos para alcançar o propósito estabelecido, porém sem efetividade. A ONU tornou-se alvo de inúmeras críticas que alegavam uma fraca estrutura voltada ao desenvolvimentismo. A ascensão dos governos conservadores de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido marcaram o avanço da ideologia neoliberal. A estrutura central da ONU, nesse cenário, perde espaço nas decisões relativas ao desenvolvimento, propiciando que as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), assumissem o encargo de direcionar as prioridades globais (Chopra & Mason, 2014; Hulme, 2007).

O “derrumbe” do socialismo, emblematicamente marcado pela queda do muro de Berlim em 1989, consolidou o Neoliberalismo como única ideologia de referência para a maior parte dos governos do mundo. A antecedência da estabilização macroeconômica sobre as demais dimensões das políticas públicas nacionais impôs o contingenciamento

dos gastos sociais e redução do papel do Estado. Esta agenda impunha “reformas” que ficaram conhecidas na América Latina como Consenso de Washington (Williamson, 2004). No entanto, esse modelo de desenvolvimento mostrou-se insuficiente para promover a melhoria das condições sociais das camadas mais pobres (Chopra & Mason, 2014). Em 1990, O Banco Mundial publica o “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: a pobreza”, no qual reconhece os desafios persistentes no globo e a necessidade de conceder maior atenção às políticas sociais, em conjunto com as reformas econômicas em andamento. Assim, repensar a agenda internacional tornou-se imperativo no início do novo século (Hulme, 2007).

Ainda sobre o contexto anterior, no decorrer dos anos 1980, os índices socioeconômicos de países da América Latina e da África Subsaariana decaíram, de modo a recolocar a redução da pobreza como prioridade máxima para os agentes internacionais. O Banco Mundial (1990) atribuiu aos países industrializados a missão de disponibilizar recursos e assistência aos países em desenvolvimento, em especial àqueles referentes ao continente africano. No Relatório, defende-se a implementação de políticas públicas que forneçam proteção social aos mais pobres. Em troca do compromisso com a disciplina fiscal, as nações periféricas do globo receberiam assistência internacional por parte das nações desenvolvidas (Banco Mundial, 1990).

Em 1990, o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) é divulgado e, com ele, a concepção do desenvolvimento humano ganha maior notoriedade (UNDP, 1990). Outro marco importante para o período foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, já referida na seção anterior. Com a instituição da Agenda 21, a Conferência representou avanços significativos nas perspectivas que vinculam o meio ambiente ao desenvolvimento. No entanto, o desenvolvimento sustentável mostrou-se, ao longo da década, mais associado à sustentabilidade ambiental e afastado das outras dimensões do desenvolvimento (ECOSOC, 2015).

Por outro lado, o fim da Guerra Fria acarretou o declínio da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e, portanto, as agências de ajuda internacional sofreram uma queda em seus orçamentos. Diante disso, a União Europeia criou um Grupo de Reflexão para articular novas orientações. Decidiu-se que a Comissão de Assistência ao

Desenvolvimento (CAD)⁵ seria responsável pela elaboração de um conjunto de metas com foco na redução da pobreza, mas de modo a frisar a importância do crescimento econômico. Em maio de 1996, a CAD divulgou o “Modelando o Século XXI: a contribuição da cooperação para o desenvolvimento”, documento que deliberou os sete Objetivos de Desenvolvimento Internacional (Hulme, 2007). Eles estão reproduzidos na Tabela 1.

Tabela 1: Objetivos de Desenvolvimento Internacional

Objetivos	Descrição
Objetivo 1	A proporção de pessoas vivendo em extrema pobreza nos países em desenvolvimento deve ser reduzida em pelo menos metade até 2015
Objetivo 2	Educação primária universal em todos os países até 2015
Objetivo 3	Eliminação da disparidade de gênero no ensino primário e secundário até 2005
Objetivo 4	A taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos deve ser reduzida em cada país em desenvolvimento em dois terços do nível de 1990 até 2015
Objetivo 5	A taxa de mortalidade materna deve ser reduzida em três quartos durante o período de 1990 a 2015
Objetivo 6	O acesso aos serviços de saúde reprodutiva deve estar disponível através do sistema de cuidados de saúde para todos os indivíduos de idades adequadas, incluindo métodos de planejamento familiar seguros e confiáveis até 2015
Objetivo 7	Deverá haver uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005, de modo a assegurar que as tendências atuais na perda de recursos de florestas, pesca, água doce, clima, solos, biodiversidade, ozônio estratosférico, a acumulação de substâncias perigosas e outros indicadores importantes sejam efetivamente revertidos, tanto a nível global quanto nacional, até 2015.

Fonte: DAC, 1996. Elaboração própria.

Se, por um lado, havia nos ODI um foco em objetivos mensuráveis em consonância aos interesses da OCDE, por outro, havia na ONU a necessidade de frisar pautas mais genéricas para garantir o consenso entre seus diversos atores. Assim, em 3 de abril de 2000, o Secretário Geral da ONU Kofi Annan lançou o relatório “Nós, os Povos: o papel das Nações Unidas no século XXI”. Em junho do mesmo ano, no intuito de impulsionar o apoio à coordenação dos esforços multilaterais na redução da pobreza, foi elaborado o documento “Um Mundo Melhor para Todos”, iniciativa conjunta das Nações Unidas, OCDE, Banco Mundial e FMI (Hulme, 2007).

Entre os dias 6 e 8 de setembro do ano 2000, no âmbito da Assembleia Geral, a Resolução 55/2, intitulada Declaração do Milênio, é aprovada. A Declaração representou

⁵ Órgão inserido no escopo da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

a convergência de interesses de 191 nações e 147 Chefes de Estado e de Governo no reconhecimento e superação dos desafios a serem enfrentados no referido milênio. Definiu objetivos interconectados, relativos a questões de paz, segurança e desenvolvimento, nas dimensões ambiental, de direitos humanos e governança, além de ressaltar uma atenção especial ao continente africano (UN Development Group, 2001). A Declaração do Milênio aponta uma série de objetivos-chave acordados pelos Estados Membros, reproduzidos na Tabela 2.

Tabela 2: Declaração do Milênio

Objetivos-chave	Descrição
Paz, segurança e desarmamento.	Sustenta a necessidade de superar as guerras e fortalecer as Nações Unidas em sua função de prevenção e resolução de conflitos. Enfatiza a importância de adesão aos tratados internacionais e apoio no combate às armas de destruição maciça.
Desenvolvimento e erradicação da pobreza.	Destaca a importância de ajuda dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento que se mostrarem empenhados na implementação dos esforços para redução da pobreza. São criadas metas para aumento do acesso à água potável, à educação primária, igualdade de gênero e redução da mortalidade materna e infantil, além do combate a doenças graves, em especial o VIH/SIDA.
Proteção do nosso ambiente comum.	Fomenta o desenvolvimento sustentável, de forma a possibilitar a preservação dos recursos naturais para as próximas gerações.
Direitos humanos, democracia e boa governança.	Afirma esforços para promover a democracia e fortalecer o Estado de Direito. Para esse fim, visa impulsionar práticas democráticas e promover o respeito aos direitos humanos, em particular aos direitos das minorias, de modo a combater a violência contra a mulher, o racismo e a xenofobia. Ademais, preza pela participação popular na política e pela liberdade dos meios de comunicação.
Proteção dos grupos vulneráveis.	Engloba as populações em situação de emergência humanitária. Com maior preocupação voltada a crianças, decide pela proteção e garantia de assistência aos civis imersos em conjunturas de conflitos armados, catástrofes naturais e genocídios. A condição dos migrantes ganha ênfase, uma vez que se recomenda apoio e colaboração aos países que recebem refugiados.
Responder às necessidades especiais da África.	Corroborar com os valores estabelecidos de prestar auxílio socioeconômico às nações menos desenvolvidas. Enfatiza a importância de se aplicar políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, à consolidação da paz e erradicação da pobreza, de acordo com os obstáculos vivenciados pelo continente africano.
Reforçar as Nações Unidas.	Incentiva os Estados a empenhar-se no fortalecimento da ONU e na atuação eficaz do Secretariado e dos órgãos deliberativos. Fomenta a cooperação entre as Nações Unidas e outros órgãos multilaterais, os parlamentos nacionais, o setor privado, as organizações não governamentais e a sociedade civil.

Fonte: UN General Assembly, 2000. Elaboração própria.

A falta de objetivos mensuráveis na Declaração do Milênio manteve a necessidade de metas mais específicas, as quais, mais tarde, vieram a se tornar os Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio (ODM). Mesmo após a Assembleia, novas revisões sobre os objetivos foram feitas até a definição formal dos ODM. Optou-se pela conciliação entre as propostas da OCDE, representada pela CAD, das IFIs, representadas pelo Banco Mundial e FMI e da ONU, representada pelo PNUD⁶. É esse o grupo que dá seguimento à redação dos objetivos, sendo que cada participante demandou suas preferências políticas. Os ODM foram firmados no documento “Roteiro para a implementação da Declaração do Milênio das Nações Unidas”, em 6 de setembro de 2001, pela Assembleia Geral da ONU (Barcellos & Carvalho, 2015; Hulme, 2007; Hulme, 2009).

Os ODM reuniram 8 objetivos principais, 21 metas e 60 indicadores. Com referência em 1990, os objetivos deveriam ser alcançados até 2015, transcorrendo um período de 25 anos. A enumeração desses objetivos se deu por meio de um pacto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, de forma a estabelecer as prioridades nacionais e internacionais que passariam a guiar os Estados no período (UNDP, 2016a; UN Development Group, 2001). Os ODM estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Objetivo 1	Erradicar a extrema pobreza e a fome
Objetivo 2	Atingir o ensino básico universal
Objetivo 3	Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres
Objetivo 4	Reduzir a mortalidade infantil
Objetivo 5	Melhorar a saúde materna
Objetivo 6	Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças
Objetivo 7	Garantir a sustentabilidade ambiental
Objetivo 8	Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

Fonte: UN, 2020a. Elaboração própria.

Enquanto os objetivos 1 ao 7 têm como alvo os países em desenvolvimento, o objetivo 8 designa metas aos países desenvolvidos, no sentido de comprometer-se com a concessão de auxílio financeiro e comercial aos países em desenvolvimento, para que estes lograssem atingir os outros sete objetivos definidos (UN Development Group, 2001; UNDP, 2016a).

⁶ O PNUD participou ativamente dos processos de formulação e acompanhamento das metas projetadas, no monitoramento de resultados nos países e produção de relatórios relativos ao panorama dos ODM no mundo. Tornou-se secretária do Projeto do Milênio e incorporou a Campanha do Milênio, ambos instituídos em 2002 pela ONU, a fim de, respectivamente, construir um plano de ação concreto e propagar os ODM (UNDP, 2016a).

Fukuda-Parr e Greenstein (2010) argumentam que a abordagem utilizada na avaliação do progresso na absorção dos ODM, sistematizada por metas quantificadas e demarcadas por um prazo, é incongruente com seu propósito de criação⁷. Relatórios do PNUD e do Banco Mundial tiveram um foco demasiado no alcance ou não das metas, sem examinar as tendências das melhorias observadas (Fukuda-Parr & Greenstein, 2010). Ao afastar a ideia dos direitos humanos e da expansão das capacidades humanas, os ODM retrocedem a uma narrativa simplista a partir de uma compreensão utilitarista do desenvolvimento, isto é, associada meramente à aquisição material (Fukuda-Parr, 2013).

Após a publicação dos primeiros relatórios acerca da situação dos ODM no mundo tornou-se evidente que os objetivos assumiram um caráter demasiado global que dificultava a conquista das metas pelos países de baixa renda, em especial a África subsaariana. Além disso, com a crise financeira global de 2008 e recessão em 2009 centrada nos países desenvolvidos, a conjuntura para a AOD não foi favorável. Com isso, os Estados passaram a direcionar ajuda econômica apenas aos países mais vulneráveis do globo (UNDP, 2016a).

Havia nas Nações Unidas um forte intuito em direcionar certo vigor aos resultados dos ODM. Conforme relatório do PNUD de 2016, “Dos ODM ao Desenvolvimento Sustentável para todos”, o cenário era de redução da pobreza e melhoria de índices sociais. Todavia, o crescimento econômico de determinadas nações tendeu a dissimular ganhos locais como se fossem coletivos. Não obstante, o documento reconhece a competência chinesa em grande parte dos avanços e revela que numerosos países não foram bem-sucedidos na efetivação das metas (UNDP, 2016b). Examinar o plano doméstico dos países também provocou questionamentos relativos ao alcance das metas. A crítica aponta para a ausência de análises concernentes às desigualdades dentro dos países. Propor uma redução dos indicadores de pobreza sem considerar as disparidades internas abria espaço para que países concentrassem seus esforços nas classes mais ricas, indicando avanços ilegítimos (Ohchr, 2008).

Os ODM se tornaram alvo de críticas ainda com relação ao fato de as metas serem demasiado generalizantes e desconsiderarem as especificidades de cada Estado. Além disso, por serem metas quantitativas, ignoravam a qualidade do que era feito para alcançar

⁷ Para os autores, os ODM foram planejados a partir de uma perspectiva distinta, como compromissos políticos globais para estabelecer prioridades normativas (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN, 2010).

os números alvos. Outra questão remetia à ausência de uma abordagem compreensiva das políticas e estratégias necessárias para atingir os objetivos (Barcellos & Carvalho, 2015).

Os ODM foram moldados sob uma lógica ortodoxa do desenvolvimento e baseados em soluções técnicas. Assim, as dinâmicas políticas e financeiras tradicionais foram mantidas e as relações de poder, que estão na real sustentação da pobreza mundial, ignoradas (Fukuda-Parr, 2013; Hulme, 2009; Ohchr, 2008). Ha-Joon Chang (2010) argumenta que os ODM partiam da percepção de que com a ajuda dos países ricos os países em desenvolvimento poderiam erradicar a pobreza. Esta ideia é expressa pelo objetivo 8 de “desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento”, cujas metas referem-se ao aumento de empréstimos e redução das tarifas agrícolas e têxteis sob as exportações advindas de países em desenvolvimento. Havia, portanto, um incentivo à abertura comercial nos países ricos para que as nações em desenvolvimento ampliassem suas vendas primárias, sem criar possibilidades para produção de bens de maior valor agregado (Chang, 2010).

Em 2016, o PNUD e o Banco Mundial produzem conjuntamente um relatório a respeito da transição dos ODM aos ODS, com a colaboração do Conselho de Chefes-Executivos da ONU para Coordenação (CEB)⁸, responsável pela realização de análises acerca dos objetivos em nível nacional. O relatório realiza um exame da situação dos ODM em países selecionados, os quais deveriam estar interessados em participar do diagnóstico e comprometidos com os objetivos (UNDP & WBG, 2016). Registre-se que, à exceção de Colômbia e El Salvador, não aparece no relatório nenhum outro país da América Latina, o que aponta para um afastamento da região com relação a essa agenda.

Em setembro de 2013, o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, propõe uma maior agilidade nos trabalhos voltados à consecução dos ODM. Em seguida, apresenta o relatório “Uma Vida de Dignidade para Todos” (UN, 2020a), em que

... exorta os países e a comunidade internacional a 1) fazer todo o possível para alcançar os ODM, 2) adotar uma agenda pós-2015 que seja universal e baseada no desenvolvimento sustentável, 3) abraçar

⁸ O CEB (Chief Executives Board for Coordination) realizou uma série de revisões (MDG Reviews) acerca do progresso dos ODM no plano doméstico de cada país, que serão base para o conteúdo exposto em “Transição dos ODM para os ODS”. O relatório realiza um exame da situação dos ODM em países selecionados, os quais deveriam estar interessados em participar do diagnóstico e comprometidos com os objetivos. Foram eles: Colômbia; Níger; Tanzânia; Burkina Faso; Laos; Iêmen; Paquistão; El Salvador; Gana; Indonésia; Quirguistão; Filipinas; Bangladesh; Congo; Ilhas do Pacífico; Benin; e Nepal (UNDP; WBG, 2016).

uma agenda mais coerente e uma resposta eficaz para apoiar esta nova agenda, e 4) esclarecer o roteiro para 2015 (UN, 2013b, p. 2, tradução nossa).

No documento final decorrente, os Estados reafirmam seu engajamento com os ODM e decidem por realizar uma Cúpula em setembro de 2015 para instituir um novo conjunto de metas, com base nos ODM, para construção de uma agenda pós-2015 (UN, 2020a).

4. Os ODS como recomendação normativa de política de desenvolvimento e suas limitações

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram instituídos em setembro de 2015, por meio da Resolução 70/1, aprovada no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. A resolução teve como base a proposta de criação dos ODS feita pelo Grupo de Trabalho Aberto da ONU (GTA), apresentada em setembro de 2014 (Kroll, 2015).

Os ODS transparecem empenho, ao longo de décadas, dos países do globo e das Nações Unidas em alcançar uma referência normativa de desenvolvimento de caráter civilizatório, embora sejam formalmente desdobramento dos ODM. Dos registros contemporâneos, aparece na origem a convocação da Primeira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, no México, em 2002, por iniciativa do então presidente mexicano, Vicente Fox. Os Estados membros da ONU presentes ao evento reconheceram a importância de se buscar a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável (ECOSOC, 2015; Hulme, 2007; UNDP, 2016a).

Ainda em 2002, ocorre a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em Johannesburgo, África do Sul. O conceito de desenvolvimento sustentável passa a ser compreendido pela integração de três objetivos: erradicação da pobreza; mudança nos padrões de consumo e produção; e gestão dos recursos naturais. Na Cúpula Mundial de 2005, foram reafirmados os compromissos com a plena realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ECOSOC, 2015).

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), no Rio de Janeiro, em junho de 2012, aprovou o documento “O Futuro que Queremos”, que instituiu o Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. A Rio+20 deliberou a criação do Grupo de Trabalho Aberto (GTA) de trinta membros, a fim de elaborar um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável.

O GTA foi criado em 2013 no âmbito da Assembleia Geral, tendo elaborado um documento de acordo com as recomendações extraídas da conferência. Assim, o desenvolvimento sustentável retorna ao centro das políticas globais (ECOSOC, 2015; Kroll, 2015; UN, 2020a).

A partir da proposta do GTA, os Chefes de Estado e de Governo e Altos Representantes da Assembleia Geral da ONU, entre os dias 25 a 27 de setembro de 2015, ratificaram a resolução “Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. O documento ressalta o compromisso de todas as nações, desenvolvidas e em desenvolvimento, com a adaptação dos objetivos definidos, de acordo com as diferentes realidades nacionais e as prioridades internas. A pobreza passou a ser entendida em sua multidimensionalidade e sua erradicação compreendida como requisito fundamental para o desenvolvimento sustentável. Procurou-se equilibrar e integrar as dimensões econômica, social e ambiental dos desafios globais, analisados em conjunto com a promoção de um crescimento econômico sustentável (GTA, 2014; UN General Assembly, 2015).

A resolução enumerou os 17 objetivos e 169 metas a compor a nova agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, que com base no ano de 2015 devem ser alcançados até 2030 (Tabela 4).

Tabela 4: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

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 e 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, 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

Fonte: Nações Unidas, 2015. Elaboração própria.

A participação do GTA garantiu ao processo de formulação dos ODS maior representatividade ao favorecer a participação mais ativa de todas as nações do globo, especialmente aquelas frequentemente deixadas à margem. Se, por um lado, os ODM foram firmados sob a ingerência de agências financeiras, como o Banco Mundial e FMI e de países desenvolvidos, em especial a OCDE, por outro, os ODS mostraram em sua origem um maior engajamento das diversas nações do globo. O GTA representou um sistema inovador para a Assembleia Geral da ONU, uma vez que, no intuito de proporcionar uma diversidade de perspectivas, grupos de países compartilhavam a maioria dos assentos (Körösi, 2015).

Segundo Tancrede Voituriez (2019), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não configuram meramente um seguimento lógico aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Há uma evolução cronológica, mas eles se diferem profundamente. Enquanto os ODM foram propostos pelas agências de desenvolvimento mediante uma visão do Norte sobre como deveria ocorrer o desenvolvimento no Sul, os ODS foram debatidos entre diferentes países, tanto os do Norte quanto os do Sul. Voituriez argumenta que a proposta de criação dos ODS parte de algumas nações da América Latina, que correspondem a países de renda média, antes negligenciados pelos ODM. Estes países, ao mesmo tempo em que não alcançavam o nível de desenvolvimento dos países ricos, também não possuíam acesso à ajuda econômica destinada aos países pobres. Assim, demandaram uma agenda para fortalecer sua presença nas relações internacionais e defender seus interesses.

A mudança mais evidente dos ODS com relação aos ODM refere-se ao seu caráter universal, ou seja, amplia o foco a todos os países, tanto os em desenvolvimento quanto os desenvolvidos. Como ilustra Kroll (2015, p. 13, tradução nossa), “se os ODM foram o telescópio através do qual os países ricos viram o mundo em desenvolvimento, os ODS são o espelho no qual eles veem suas próprias políticas e desempenho refletido”. Os ODS exigem dos países centrais não apenas a concessão de fundos aos países em desenvolvimento, mas que atuem para fomentar em seus próprios territórios mudanças políticas e ponderar a respeito do modo de produção e consumo que vivenciam. Alcançar o desenvolvimento sustentável torna-se preocupação fundamental para os países desenvolvidos (Kroll, 2015).

A distinção entre os ODM e os ODS está ainda na contínua participação da sociedade civil no processo de formulação desses últimos (Chasek et al. 2016). Outros atores além dos Estados e agências ganharam relevância na formulação das metas. Essa participação foi possível pelo GTA, fruto das decisões da Rio+20; pelo PNUD, que disseminou as informações relevantes sobre a temática e forneceu diversas consultas acerca da incorporação dos objetivos para moldar as negociações interestatais; e pelo Secretário-Geral da ONU, que liderou iniciativas para participação pública (Honniball & Spijkers, 2014).

A forma de participação pública foi alterada dos “Grupos Principais⁹” para a criação de novas ferramentas formais de participação direta, grande parte por meio da Internet, com o intuito de promover maior transparência e inclusão (Sénit, 2015). A ONU realizou uma série de consultas temáticas, entre elas a pesquisa on-line “Meu Mundo”, que contemplou mais de sete milhões de participantes (Kroll, 2015).

Embora tenham se inspirado nos ODM, os ODS superaram a imposição de tratados obrigatórios sob os Estados. Configuraram-se como aspirações a serem seguidas pelos governos, aos quais é concedida a liberdade de instituir as próprias metas nacionais (Largentaye, 2015). A resolução feita pelo GTA confirma que os ODS devem ser

⁹ Os Grupos Principais (Major Groups) foram instituídos a partir da Cúpula da Terra (Eco-92), mediante a noção de que a participação de diferentes setores da sociedade seria condição essencial ao desenvolvimento sustentável. Assim, a Agenda 21, adotada pela conferência, identificou nove categorias, cuja participação seria impulsionada pelas Nações Unidas: mulheres; crianças e jovens; povos indígenas; ONGs; autoridades locais; trabalhadores e sindicatos; negócios e indústria; comunidade científica e tecnológica; agricultores (UN, 2020b). Contudo, os Grupos Principais significaram apenas uma continuação das negociações centradas nos países desenvolvidos. A enumeração de categorias mostrou-se bastante reducionista (Sénit, 2015).

entendidos como orientações à ação, conforme as capacidades de cada país e em acordo com o desenvolvimento sustentável (GTA, 2014).

O Relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (2013) empenha-se em expor que os ODS se baseiam em uma perspectiva diferente daquela que criou os ODM. O relatório indica que a agenda pós-2015 apresenta uma abrangência universal, compreendida por cinco pilares principais. O primeiro, “não deixar ninguém para trás”, significa que os objetivos são compartilhados e devem ser aceitos por todos. O segundo pilar, “colocar o desenvolvimento sustentável no centro”, compete à necessária alteração dos padrões de consumo e produção para possibilitar a prosperidade global no futuro. O terceiro, “transformar economias por empregos e crescimento inclusivo”, implica na diversificação de economias de forma sustentável e inclusiva, com foco em jovens e mulheres. O quarto, “construir a paz e instituições eficazes, abertas e responsáveis para todos”, concerne à garantia da paz, da justiça e da liberdade em todo o mundo. Por fim, o quinto pilar, “forjar uma nova parceria global”, demanda um novo espírito de solidariedade e cooperação, a partir do entendimento dos benefícios mútuos envolvidos no alcance dos objetivos (UN, 2013a).

Temas antes negligenciados pelos ODM, como proteção social, mudanças climáticas, governança, direitos humanos, igualdade de gênero e empoderamento feminino, passam a ser incorporados sistematicamente à agenda de desenvolvimento. É difundida a visão de que enfrentar os problemas sociais do globo é um requisito para a promoção do desenvolvimento sustentável. Os ODS apresentam de forma mais detalhada as metas voltadas aos serviços básicos, como água, energia, educação e saúde, aos elementos econômicos, como produção, industrialização e geração de empregos e à preservação ambiental (Largentaye, 2015; UN General Assembly, 2015).

Os ODS trazem a ideia de que os objetivos compartilhados são indivisíveis. Assim, todas as grandes questões mundiais devem ser compreendidas conjuntamente, não de forma isolada. É enraizada a ideia de que todos os Estados, governos, agências, bem como toda a sociedade civil e setores privados, devem ser responsabilizados para a efetiva superação dos problemas enfrentados por todo o globo. Dessa forma, a sustentabilidade assume a tarefa de mobilizar todos os atores nos esforços para atingir as metas. Destaca-se a missão dada aos países desenvolvidos de tornarem-se liderança na luta pela restauração do meio ambiente. Com isso, a nova agenda estabelecida enfatiza os

compromissos com a implementação do Acordo de Paris sobre Mudança Climática, bem como a necessidade de se priorizar a transição no campo doméstico para energias renováveis. Além disso, incentiva mecanismos de apoio aos países em desenvolvimento para que eles consigam acesso à tecnologia e financiamentos para avançar em direção à sustentabilidade (UNDP, 2016b).

A formação dos ODS revela-se, portanto, como resultado de demandas globais para o estabelecimento de uma nova agenda desenvolvimentista que entenda os problemas mundiais de forma interconectada e pautada na sustentabilidade. O processo que dá origem aos ODS mostra-se comprometido com o princípio de universalidade ao buscar aglutinar as perspectivas das nações do Norte e do Sul, além de instituir as pautas de grupos da sociedade civil. A questão ambiental assume vital importância, especialmente por destinar aos países desenvolvidos a tarefa de também moverem recursos para mudanças em seus próprios territórios em direção ao desenvolvimento sustentável. Na comparação dos ODS com os ODM, nota-se os motivos que levaram ambos a desdobramentos opostos. Os ODS foram melhor sucedidos na inclusão de maiores pautas e atores e, por isso, parecem cumprir a missão de “não deixar ninguém para trás”.

4.1 Persistem ambiguidades

O fato de os ODS serem mais abrangentes e terem passado por um processo de discussão muito mais amplo do que os ODM não retiram deles o conteúdo de ambiguidade que emerge do próprio conceito de Desenvolvimento Sustentável. A questão que a normativa dos ODS não se propõe a tratar é a da possibilidade de se alcançar um conjunto de objetivos que nos parece contraditório entre si. Há literatura já estabelecida acerca do caráter intrinsecamente desigual do desenvolvimento capitalista (Chesnais, 1998; Chang, 2003; Osorio, 2009; Harvey, 2016; 2004; Reinert, 2016). Há também literatura que se baseia em estudos empíricos sobre a evolução da desigualdade nos níveis global (entre economias nacionais), nacional (entre indivíduos, grupos e classes sociais), e subnacional (entre regiões internas às economias nacionais).

Desses estudos, ganhou destaque o de Thomas Piketty (O Capital no Século XXI, 2013), que obteve enorme repercussão social e política no mundo. O trabalho configura empiricamente a tese histórica do campo crítico da economia que enxerga o capitalismo como um sistema social que gera desigualdade, engendrando concentração de renda e riqueza. A novidade consiste em mostrar evidências empíricas para um conjunto de

economias desenvolvidas em temporalidade longa. Além disso, de forma inovadora, o estudo mostra que a desigualdade não só se reproduz como também se aprofunda tendencialmente desde os anos 1990. E isso não apenas quanto à perspectiva capital-trabalho, de classes sociais, como também quanto à renda e riqueza (patrimônio) dos indivíduos.

Parece-nos que a repercussão política do livro de Piketty tem muito a ver com um mito criado pelo debate do desenvolvimento do pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente dos anos 1950, que identifica desenvolvimento econômico com progresso. Essa identificação foi submetida a forte crítica nos anos 1960 e 1970, em diferentes vertentes do campo da economia e da política, mas sobreviveu pela sua natureza ideológica. Parte dessa crítica foi traduzida pelo Ecodesenvolvimento (Strong, 1973; Sachs, 1980); e de certa forma incorporada no conceito de desenvolvimento sustentável sem sustentação teórica e empírica, apenas uma referência normativa ambiental e social. A formulação dos objetivos de desenvolvimento da ONU (os ODM e ODS) foram aprovados sem que se enfrentasse este aspecto de fundo. Uma discussão mais detalhada deste ponto exigiria um artigo à parte.

5. Conclusões

Neste artigo sustentamos que a identificação dos ODS ao conceito de desenvolvimento sustentável transpõe uma evolução política do tema do desenvolvimento que teria superado insuficiências dos anos 1950, período no qual havia reducionismo em se concentrar apenas nas condições de crescimento da economia (nacional e global). Mostramos que o processo mediante o qual o conceito de Desenvolvimento Sustentável alcançou uma posição de hegemonia no debate social sobre desenvolvimento foi independente do processo de construção dos ODS, que aparecem como um desdobramento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos pela Assembleia Geral da ONU em 2000.

A importância desta conclusão está em chamar a atenção para a falta de sustentação teórica e política de que objetivos globais possam ser do interesse do conjunto dos países do mundo, ao menos nesta quadra histórica de dominância e hegemonia quase total do capitalismo. Entendemos que o processo histórico de desenvolvimento do capitalismo no pós-Segunda Guerra Mundial mostra contradições das metas globais, pois o capitalismo se constitui como um sistema orgânico em escala mundial em que o

Almeida Filho & Lauer. *Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*

desenvolvimento de um grupo de países se vale do subdesenvolvimento de outros. Não está implícito nesta afirmação a ideia de que os grupos sejam imutáveis, apenas que se reproduzem enquanto tal, permitindo mobilidade na margem. A ascensão da China e da Coreia do Sul mostra este tipo de mobilidade desde os anos 1990, assim como o Japão ascendeu nos anos 1960/1970. Porém os casos são raros e dependentes de circunstâncias imprevisíveis.

As contradições mostram que firmar objetivos únicos globais, mesmo que com metas flexíveis, podem funcionar como uma cortina ideológica aos determinantes mais profundos do desenvolvimento da economia global. Afinal, a história vem corroborando a ideia de que o capitalismo produz e reproduz desigualdades!

Referencias

Alves, Elia. C. E. (2020). Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: uma transformação no debate científico do desenvolvimento? *Meridiano 47*, 21: e21010.

Banco Mundial. (1990). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: a pobreza*. 1 ed. Fundação Getúlio Vargas, set. 1990. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>

Barcellos, F. C. & Carvalho, P. G. M. (2015). Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM: uma avaliação crítica. n. 56. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94600.pdf>

Baroni, M. (1992). Ambiguidades e Deficiências do Conceito de Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 32(2): 14-24, abr./jun. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v32n2/a03v32n2.pdf>

Bonente, B. I. & Almeida Filho, N. (2008). Há uma nova economia do desenvolvimento? *Revista de Economia* (Curitiba), v. 34, p. 77-101. Recuperado de: <http://revistas.ufpr.br/economia/article/view/6729/8040>. Acesso em: 2 ago. 2016

Chang, H. (2003). *Chutando a escada*. São Paulo: UNESP.

Chang, H. (2010). Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today's "development" discourse. In: Christiansen, J. & Khan, S. R. *Towards new developmentalism: market as means rather than master*. London: Routledge.

Chesnais, F. (1998). *A mundialização financeira – gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

Chopra, M. & Mason, E. (2015). *Millennium Development Goals: background*. *Archives of Disease in Childhood*, p. 52-54. Recuperado de: https://adc.bmj.com/content/100/Suppl_1/S2.

DAC. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris: OECD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>

Economic and Social Council (ECOSOC). (2015). *Managing the transition from the Millennium Development Goals to the sustainable development goals: what it will take*. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/793524>

ENAP – cadernos. (2018). *Desafios e condicionantes para a implementação da Agenda dos ODS na Administração Pública Federal Brasileira*. Brasília, número 57.

Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris: Fayard. 300 p. (Réed Hachette Pluriel n° 8363).

Fukuda-Parr, S. (2013). *Global development goal setting as a policy tool for global governance: intended and unintended consequences*. Working Paper n. 108. Brasília: *Policy Centre for Inclusive Growth*. Recuperado de: <https://ipcig.org/pub/IPCWorkingPaper108.pdf>

Fukuda-Parr, S. & Greenstein, J. (2010). *How should MGD implementation be measured: faster progress or meeting targets?* Working Paper n. 63. Brasília: *International Policy Centre for Inclusive Growth*. Recuperado de: <https://ipcig.org/pub/IPCWorkingPaper63.pdf>

Galvão, T. G. (2020). *The 2030 international order and the future of global development*. *Meridiano 47*, 21: e21014.

GTA. (2014). *Introdução à proposta do Grupo de Trabalho Aberto para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Tradução de Centro RIO+. PNUD. Recuperado de: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-port.pdf

Harvey, D. (2004). *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.

Harvey, D. (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.

Hirsch, J. (2010). *Teoria materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan.

Honniball, A. & Spijkers, Otto. (2014). *MDGs and SDGs: lessons learnt from global public participation in the drafting of the UN Development Goals*. *Vereinte Nationen, German Review on the United Nations*, v. 62, n. 6, p. 251–256. Recuperado de: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/306264>

Hulme, D. (2007). *The making of the Millennium Development Goals: human development meets results-based management in an imperfect world*. *BWPI Working Paper*, n. 16. Manchester: Brooks World Poverty Institute. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/773bwpi-wp-1607.pdf>

Hulme, D. (2009). *The Millennium Development Goals (MDGs): a short history of the world's biggest promise*. *BWPI Working Paper* n. 100. Manchester: Brooks World

Poverty Institute. Recuperado de: <https://www.unidev.info/Portals/0/pdf/bwpi-wp-10009.pdf>

Josephsen, Lars. (2017). Approaches to the implementation of the Sustainable Development Goals – some considerations on the theoretical underpinnings of the 2030 agenda. *Economics Discussion paper*. Recuperado de: <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2017-60/>

Judt, T. (2007). *Pós-Guerra – uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Körösi, C. (2015). Negotiating a common future: what we have learned from the SDGs. In: Pachauri, R. K. et al. *Building the future we want*. Paris: AFD; Paris: IDDRI; New Delhi: TERI University. p. 74-78. Recuperado de: http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015LOW_22dec.pdf

Kroll, C. (2015). *Sustainable Development Goals: are the rich countries ready?* Bertelsmann Stiftung. Recuperado de: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/sustainable-development-goals-are-the-rich-countries-ready/>

Largentaye, A. R. (2015). 2015: negotiating a common and sustainable future. In: Pachauri, R. K. et al. *Building the future we want*. Paris: AFD; Paris: IDDRI; New Delhi: TERI University. p. 21-33. Recuperado de: http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015-LOW_22dec.pdf

Layrargues, P. P. (1997). Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: Evolução de um Conceito? In *Proposta*, 25(71), 5-10. Recuperado de: <http://files.zeartur.webnode.com.br/200000038e0ad2e2a19/LAYRARGUES%20Do%20ecodesenvolvimento%20ao%20desenv%20sustentavel.pdf>

Layrargues, P. P. (2016). Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. Recuperado de: <https://professoralucianekawa.blogspot.com/2016/03/do-ecodesenvolvimento-ao.html>

Menezes, H. Z. (Org). (2019). *Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais*. João Pessoa: Editora UFPB.

Milonakis, D. & Fine, B. (2009). *From Political Economy to Economics Method, the social and the historical in the evolution of economic theory*. London: Routledge.

Murphy, C. N. (1994). *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*. Cambridge: Polity Press.

Murphy, C. N. (2005). *Global Institutions, Marginalization, and Development*. New York: Routledge.

Almeida Filho & Lauar. *Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*

Nações Unidas. (2015). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Tradução de UNIC Rio.

Nobre, M. (1999). Desenvolvimento sustentado e problemática ambiental. *Lua Nova*, número 47, 137-156.

Nobre, M. & Amazonas, M. (Orgs.). (2002). *Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização de um Conceito*. Brasília: Edições IBAMA, 368p.

Ohchr. (2008). Claiming the Millennium Development Goals: a human rights approach. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Claiming_MDGs_en.pdf

Osorio, J. (2009). *El Estado en el centro de la mundialización: la sociedad civil y el asunto del poder*. Mexico: Fondo del Cultura.

Reinert, E.S. (2016). *Como os países ricos ficaram ricos ... e porque os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Rostow, W. (1961). *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar. Recuperado de: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=XzJdpd8DbYEC&oi=fnd&pg=PA1&dq=walt+rostow+modernization+the+ory&ots=OErJMB1OqE&sig=_klEevdGhEdWZMmYdtZkgOSTNRQ#v=onepage&q=walt%20rostow%20modernization%20theory&f=false

Sachs, I. (1980). *Stratégies de l'écodéveloppement. Développement et Civilisations Éditeur: Éditions de l'Atelier* (programme ReLIRE). 144 p. Recuperado de: https://www.cairn.info/feuilleter.php?ID_ARTICLE=ATELI_SACHS_1980_01_0011

Sen, A. (1991). "The Concept of Development". In: Chenery & Hollis (ed.). (1991). *Handbook of Development Economics*, v. 1. New York: Elsevier Science Publisher, p. 9-26.

Sen, A. (1993). *Desenvolvimento como expansão de capacitações*. n. 28-29. São Paulo: *Lua Nova*, abr. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016

Strong, M. (1973). One year after Stockholm. *Foreign Affairs*; Jul 73, Vol. 51 Issue 4, p 690-707.

United Nations (UN). (2013a). *A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development*. New York: United Nations Publications. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=893&menu=1561>

United Nations (UN). (2013b). *Report of the UN Secretary-General: a life of dignity for all*. Recuperado de: https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/SG_Report_MDG_EN.pdf

Almeida Filho & Lauer. *Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*

United Nations (UN). (2015). *The Millennium Development Goals Report 2015*. Recuperado de: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/UNDP_MDG_Report_2015.pdf

United Nations (UN). (2020a). *Background*. Recuperado de: <https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>

United Nations. (2020b). *Major groups and other stakeholders*. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about>

UN Development Group. (2001). Reporting on the Millennium Development Goals at the country level. *MDGR Guidance Note*, out. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/MDG%20Reporting%20Guidelines/1.%20English.pdf>

UN General Assembly. (2000). *Resolution 55/2 United Nations Millennium Declaration*. A/RES/55/2. 18 set. 2000. Recuperado de: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf

UN General Assembly. (2013). *Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*. A/67/L.48/Rev.1. 15 jan. 2013. Recuperado de: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.48/Rev.1&Lang=E

UN General Assembly. (2015). *Resolution 70/1 transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. /701 A/RES/70/1. 25 set. 2015. Recuperado de: <https://undocs.org/A/RES/70/1>

UNDP. (1990). *Human Development Report 1990*. New York; Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf

UNDP. (2016a). *From the MDGs to sustainable development for all: lessons from 15 years of practice*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/from-mdgs-to-sustainable-development-for-all.html>

UNDP. (2016b). *UNDP support to the implementation of the 2030 agenda for sustainable development*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>

UNDP & WBG. (2016). *Transitioning from the MDGs to the SDGs*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/transitioning-from-the-mdgs-to-the-sdgs.html>

Voituriez, T. (2019). Três elementos marcantes que distinguem os ODS na história do desenvolvimento. [s.l.]: *UVED*, 7 jan. 2019. (9m30s). Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=46AzERbpe_w&feature=youtu.be

Williamson, J. (2004). A Short History of the Washington Consensus. *Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,”* Barcelona, September 24–25. Recuperado de: <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/papers/williamson0904-2.pdf>