

**Dimensões do desenvolvimento e meio ambiente: assimetrias no receituário da CEPAL**

Dra. Flora Moritz da Silva  
floramds@gmail.com

Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Dr. Gilberto Sales  
gilsales.tamar@gmail.com.

Analista Ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO).

Dr. Hans Michael van Bellen  
hansmichael.vanbellen@gmail.com

Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Dr. Sílvio Antônio Ferraz Cário  
fecario@yahoo.com.br

Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

**Resumo:** Este ensaio analisa a dimensão ambiental na produção teórica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), importante referência na configuração de modelos de desenvolvimento na região, desde sua criação em meados do século XX. A pesquisa foi realizada a partir de análise bibliográfica e documental, com foco em documentos estratégicos produzidos pela CEPAL entre 1998 e maio de 2020. A análise evidenciou que as dimensões econômica e social têm sido as principais preocupações da organização como estratégicas para o crescimento, impulsionado pela industrialização, desenvolvimento tecnológico e, mais recentemente, promoção da igualdade. A dimensão ambiental aparece de maneira subsidiária e espasmódica, pautada por movimentos internacionais; e tardia, como algo almejado e nunca objetivado a ponto de gerar metas ou indicadores que estimulem a incorporação da dimensão ambiental como prioritária para o desenvolvimento.

**Palavras-chave:** desenvolvimento; meio ambiente; sustentabilidade, CEPAL.

## **Dimensões do desenvolvimento e meio ambiente: assimetrias no receituário da CEPAL**

### **Resumo Expandido**

#### **1. Introdução**

Desde meados do século XX a evolução do pensamento e da prática em torno das estratégias de desenvolvimento na América Latina tem como uma das principais referências a produção da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que, ao longo do tempo, foi incorporando preocupações, prioridades e dimensões sociais e políticas distintas aos ideários de desenvolvimento. Um dos pilares deste corpo teórico<sup>1</sup> assume que os países da região se posicionariam em uma situação “periférica” em relação aos países considerados “centrais”, com condições econômica e social mais desenvolvidas.

A discussão e difusão das ideias da CEPAL ocorre por meio de publicações e diferentes tipos de eventos, com destaque para os encontros bienais, nos quais os 44 Estados membros e mais representantes do sistema da ONU, e de organizações não governamentais se reúnem, para examinar as atividades realizadas e elencar as prioridades futuras (ONU, 2014), definindo estratégias de desenvolvimento para a região.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a incorporação de distintas dimensões do desenvolvimento expressas nos principais documentos da CEPAL nas últimas décadas, buscando evidenciar em que momentos, em que medida e de que forma a dimensão ambiental, com o sentido de preocupação estratégica com relação à natureza, aparece no contexto de suas preocupações e modelos de desenvolvimento.

O trabalho foi realizado com pesquisa bibliográfica e documental, com foco nos documentos estratégicos da CEPAL que expressam movimentos estruturantes e abordagens teóricas mais fortes na delimitação das correntes debatidas e difundidas<sup>2</sup>, principalmente os documentos oficiais dos Períodos de Sessões CEPAL, de 2000 à 2018. A Sessão de 2020 não ocorreu em decorrência da pandemia do novo coronavírus (COVID 19).

#### **2. Evolução das principais ideias e dimensões do desenvolvimento na CEPAL**

No período entre 1948 e 1998, seminal de construção do pensamento cepalino, a visão mais forte é a do sistema-mundo assimétrico. Bielschowsky (2000) explica que nos anos 70, busca-se alternativas de desenvolvimento focadas na industrialização com perfil exportador; nos 80 pelo enfrentamento da crise econômica global, estratégias de ajuste fiscal e de políticas de redução das consequências da crise. Nos anos 90, na “nova etapa de desenvolvimento na qual se encontra imersa a região” (O’CAMPO, 1998, s/p.), dois fatores impulsionaram o surgimento da dimensão ambiental: a Conferência Rio 92 pautando movimentos dos organismos internacionais para uma preocupação mais definida neste campo; a adoção do conceito de sustentabilidade como construto teórico.

---

<sup>1</sup> As correntes de pensamentos daí advindas têm fortes ligações com o estruturalismo e a teoria crítica (Fonseca, 2000), constituindo importante referencial teórico do desenvolvimento dos países latino-americanos, a partir do qual emergiram as teorias do subdesenvolvimento (Furtado, 1992), da dependência (Cardoso e Faletto, 1975; Marini, 2011; Almeida, 2009) e do desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2011 e 2012; Carneiro, 2012).

<sup>2</sup> Ainda que a CEPAL tenha divisões tais como, “Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos” e “Recursos Naturais e Infraestrutura”, dentre as doze da Instituição, neste ensaio, optou-se por analisar os documentos de espoco mais geral, e não os temáticos, com a convicção de que eles refletem mais as ideias e preocupações estratégicas centrais da organização.

A partir de 1998, a análise está direcionada em relação aos documentos resultantes dos períodos de sessões da CEPAL<sup>3</sup>. O Quadro 2 apresenta o título de cada período da nos últimos dezesseis anos e traz uma síntese das menções relativas ao meio-ambiente levantadas em cada um dos períodos.

Quadro 2 – Elementos analíticos que compõem o pensamento cepalino em relação à dimensão ambiental a partir do ano 2000.

<b>Seções e Tema Central</b>	<b>Destques</b>
28ª Sessão (2000) - Equidade, Desenvolvimento e Cidadania	Equidade Social predomina sobre a questão ambiental; Desenvolvimento competitivo e integrador em termos sociais e sustentável em termos ambientais; Resgate de princípios da Rio 92; Discurso do Novo pacto cidadão.
29ª Sessão (2002) - Globalização e Desenvolvimento	Preocupação ambiental de caráter global; Problemas ambientais globais: aquecimento global, diminuição da biodiversidade, diminuição da camada de ozônio e avanço da desertificação; Preocupação que os padrões ambientais internacionais gerem restrições ao comércio para os países da região; Ressalta a fragilidade institucional e econômica na área de meio ambiente; Há que mudar padrões insustentáveis de consumo e produção e da importância da gestão sustentável dos ecossistemas e da diversidade biológica; Proposições: impostos verdes, reduções de subsídios a atividades contaminantes, integração de políticas ambientais a políticas econômicas setoriais, e descentralização de políticas de gestão ambiental.
30ª Sessão (2004) - Desenvolvimento Produtivo em Economias Abertas	Repete alguns debates já colocados anteriormente e cita o Protocolo de Cartagena sobre a segurança da biotecnologia; Proposição de fundos para a gestão ambiental na região; Papel do estado: intervir para corrigir falhas de mercado para recursos naturais e serviços ambientais.
31ª Sessão (2006) - A Proteção Social de Cara ao Futuro.	Não há menção sobre o meio ambiente e a questão da sustentabilidade ambiental não foi enfatizada.
32ª Sessão (2008) – A Transformação Produtiva 20 anos depois	Aproveitamento econômico da natureza e meio ambiente por meio da biotecnologia – natureza vista como um meio de desenvolvimento econômico; Pouca ênfase em sua proteção.
33ª Sessão (2010) – A Hora da Igualdade	Reforça o conceito da sustentabilidade do desenvolvimento no longo prazo; Enfatiza a questão da segurança climática planetária; Questões da eficiência energética.
34ª Sessão (2012) - Mudança Estrutural para a Igualdade.	Políticas que assegurem relação virtuosa entre crescimento, produtividade e sustentabilidade ambiental, com a incorporação de conhecimento e aumento do valor agregado.
35ª Sessão (2014) - Pactos para a Igualdade.	Repete menções de questões ambientais já destacadas em outros documentos; Apresenta capítulo que considera a sustentabilidade ambiental: uma equação pendente; Expansão do conceito de solidariedade social para solidariedade intergeracional; Reforça o papel do estado como impulsionador de políticas industriais que incorporem a inovação tecnológica para uma produção mais limpa e eficiente; a ideia de pactos sociais e reforça a ideia de círculo virtuoso. Planejamento territorial com vistas à proteção da biodiversidade, investimentos em matrizes energéticas sustentáveis, reforça a importância de uso racional da água como recurso estratégico.

<sup>3</sup> Segundo a ONU (2014) constituem no encontro mais importantes da Instituição, nos quais os 44 Estados membros e mais 12 associados do sistema da ONU e de organizações não governamentais se reúnem para examinar as atividades realizadas e elencar as prioridades dos próximos anos.

<p>35ª Sessão (2016) - Horizontes 2030: a igualdade no centro do DS</p>	<p>Agenda 2030 para o DS e os 17 Objetivos de DS aprovada em 2015, cujos princípios norteadores - igualdade e a sustentabilidade -, são postergados para 2030. Agravamento da crise ambiental - ênfase em questões de mudanças climáticas e confiança nos avanços tecnológicos para um crescimento com sustentabilidade. Defesa do keynesianismo ambiental global<sup>4</sup>; pactos sociais vistos como o caminho para o desenvolvimento ambiental sustentável; “nova governança ambiental”<sup>5</sup> como saída a este impasse; reconhecimento de barreiras a este tipo de aliança destacando-se a que trata de acordos vinculantes (comerciais e econômicos) e não vinculantes (ambientais)<sup>6</sup>; recuperar a confiança nas instituições e de um Estado democrático forte, aberto e transparente.</p>
<p>36ª Sessão (2018) A ineficiência da desigualdade</p>	<p>Desigualdade, enraizada na cultura de privilégios e ampliada pela financeirização globalizada, é considerada sinônimo de ineficiência e fonte de várias vulnerabilidades (econômicas, sociais e ambientais); políticas macroeconômicas de estabilidade monetária e controle fiscal, ampliação do estado de bem estar social, associado a “descarbonização<sup>7</sup>, digitalização, cidades sustentáveis e energias renováveis” como motores de “um grande impulso ambiental”: reconhecimento da interdependência entre dimensões do desenvolvimento, criando resiliência ao câmbio climático; urgência em “não postergar a igualdade”, mas incrementa-la para lograr um crescimento mais sólido e sustentável.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores baseados em Documentos da CEPAL (2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018).

Em diversos documentos onde há menções sobre a questão ambiental, é possível detectar a visão de integração e, mais recentemente de interdependência entre diferentes dimensões do desenvolvimento. Há a confiança de que um círculo virtuoso de políticas públicas equalizaria a desigualdade social, tendo como consequências o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental. Há uma forte crença no progresso técnico, visto como promotor de inovação, descarbonização e digitalização, para a resolução dos problemas atuais e enfrentamento de um ambiente globalmente cada vez mais hostil, potencializado pela financeirização e aprofundamento de desigualdades estruturais

<sup>4</sup> É expresso na “criação de estímulos fiscais que sustentem o nível de atividade e promovam a transformação da estrutura produtiva” (CEPAL, 2016, p. 161)

<sup>5</sup> A aliança que impulsiona a nova governança ambiental aumentará sua força à medida que as indústrias menos poluentes gerarem mais empregos de qualidade. A revolução tecnológica é uma aliada, pois reduz os custos das energias limpas e as torna mais competitivas que as intensivas em carbono. Além disso, a acumulação de evidências científicas sobre a mudança climática e a destruição dos recursos comuns fortalecerá o peso político dessa aliança (CEPAL, 2016, p. 171 e 172).

<sup>6</sup> “Em primeiro lugar, a implementação do Acordo de Paris pode se chocar com as restrições impostas pelos acordos bilaterais e regionais de comércio e investimento e mesmo com algumas normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). As dimensões do meio ambiente e do desenvolvimento costumam ser as mais deficientes nesses acordos (sobretudo nos mega acordos), que limitam a margem de manobra dos governos para incentivar ou desincentivar atividades e tecnologias, deixam áreas cinzentas que imobilizam sua ação reguladora, incorporam insuficientemente os temas relacionados com a sustentabilidade e não incluem o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Enquanto os acordos de comércio e investimento são vinculantes e contêm normas para a resolução de conflitos, o Acordo de Paris não inclui mecanismos similares que obriguem seu cumprimento” (CEPAL, 2016, p. 172).

<sup>7</sup> No contexto aplicado no documento, significa aumentar a penetração de energias renováveis na produção de eletricidade e no transporte, diminuindo a proporção de energia gerada por combustíveis fósseis (Cepal, 2018, p 262).

#### 4. Conclusões

A CEPAL, desde seu início, vem instruindo países latino-americanos a criarem condições políticas e institucionais para o desenvolvimento como sinônimo de crescimento industrial sempre foi preocupação central.

A dimensão ambiental do desenvolvimento foi incorporada espasmodicamente nos documentos cepalinos, alcançando maior ênfase nos anos 2000 ligada à preocupação com as mudanças climáticas decorrente do processo de aquecimento global. Porém, fica evidente sua posição secundária nas discussões do desenvolvimento, mesmo que, em alguns momentos, o tema seja retomado em sincronia com alguns grandes eventos internacionais: é o caso da Rio92, Rio+10 e Rio+20, que acabam reforçando a discussão no contexto internacional. Mas logo em seguida, como reflexo de crises conjunturais, ou por não se configurar como compromissos vinculantes, ocorre nova retração discursiva que recoloca a temática ambiental em posição secundária e postergável.

Este estudo nos permite afirmar que há fortes indícios de que, na visão preponderante do receituário da CEPAL, o dito “tripé do desenvolvimento sustentável” é manco, uma vez que as dimensões não são consideradas da mesma forma e com a mesma força, e a prioridade parece estar na economia, como sinônimo de crescimento, e na redução das desigualdades sociais.

Esta percepção coincide com a autocrítica efetuada pela própria CEPAL quando reconhece que no seu percurso este tema foi relegado a uma posição de segunda ordem, como uma equação pendente, recorrentemente postergada; em outras palavras, a “periferia da periferia”. Tal postura tem reflexo nos modelos de desenvolvimento da região, uma vez que muitos países latino-americanos incorporam em suas agendas grande parte das orientações cepalinas na produção de seus planos de desenvolvimento.

#### REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. E. **Subdesenvolvimento e dependência**: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. 2009. 205 f. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. ASSAEL, H. La búsqueda de la equidade. In: **Revista CEPAL**, Santiago de Chile, nº extraordinario, out., 1998.
- BÁRCENA, A. Prólogo. In: CEPAL, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago, abr. 2014. p. 13 -17.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. RJ: Record, 2000. p.15 – 68.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Brasil e o novo desenvolvimentismo**. Interesse Nacional, p. 76 -85, Abril/junho de 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L. C. D. (org.). **Desenvolvimento econômico e crise –ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. P. 27-66. Contraponto Editora, 2012.
- CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 3ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. (Cap. VI).

- CARNEIRO, R. M. **Velhos e novos desenvolvimentismos**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.
- CEPAL, **A hora da Igualdade: brechas por selar, caminhos por abrir**. Brasília, 2010.
- CEPAL. ONU. **Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável**. Nações Unidas, Santiago (Cl), 2016.
- CEPAL. ONU. **Información histórica: Evolución de las ideas de la CEPAL**. 2013. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/4/13954/P13954.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>> Acesso em: 20 mar. 2015.
- CEPAL. ONU. **Equidad, desarrollo y ciudadanía: versión definitiva**, 2000.
- CEPAL. ONU. **Desarrollo productivo en economías abiertas: síntesis**, 2004, 71p..
- CEPAL. ONU. **Globalización y Desarrollo: síntesis**, 2002.
- CEPAL. ONU. **Informe especial COVID-19: América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales**. 3 abr. 2020.
- CEPAL. **La ineficiencia de la desigualdad**, 2018 (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.
- CEPAL. ONU. **La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Síntesis**, Santiago, 2006, 56 p.
- CEPAL. ONU. **La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis**, Santiago, 2008, 56 p.
- CEPAL. ONU. **Mudança estrutural para a igualdade: Uma visão integrada do desenvolvimento**. Síntese, 2012, 83p.
- CEPAL. ONU. **Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible**. Santiago, abr. 2014a.
- CEPAL. ONU. **Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL: Documentos**, 2014. Disponível em: <<http://periododesesiones.cepal.org/es/documentos>> Acesso em: 07 jul. 2014.
- FURTADO, C. **O subdesenvolvimento revisitado**. Economia e Sociedade, Agosto de 1992.
- IUCN - INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE.  
**Conserving Nature in a time of crisis: Protected Areas and COVID-19**. 25 May. 2020. Disponível em: <<https://www.iucn.org/news/world-commission-protected-areas/202005/conserving-nature-a-time-crisis-protected-areas-and-covid-19>>. Acesso em: 08 jun. 2020.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência. In TRANSPADINI, R. e STÉLIDE, J. P. (organizadores) **Rui Mauro Marini, vida e obra**. SP: Expressão Popular, 2011.
- MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia e planejamento**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005. v. 1.
- O'CAMPO, J. A. Cincuenta años de la CEPAL. In: **Revista CEPAL**, Santiago de Chile, nº extraordinario, out., 1998.
- ONU. **La CEPAL celebrará su próximo período de sesiones en Lima**. 06 mar., 2014. Disponível em: <[http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28888#.U6Q\\_nEm5d2F](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28888#.U6Q_nEm5d2F)>. Acesso em: 18 jun. 2016.
- SUNKEL, O. **Hacia un desarrollo sustentable socio céntrico**. Seminário *Regreso a Nuestro Futuro Común*. PNUMA, Cidade do México, fev., 2008.