

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

ALÉXIA SANTOS SANDER LAUAR

**A CEPAL E A AGENDA PÓS-2000:
IMPACTOS DOS ODM E DOS ODS AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA**

**UBERLÂNDIA
2019**

ALÉXIA SANTOS SANDER LAUAR

**A CEPAL E A AGENDA PÓS-2000:
IMPACTOS DOS ODM E DOS ODS AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA**

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho.

UBERLÂNDIA
2019

ALÉXIA SANTOS SANDER LAUAR

A CEPAL E A AGENDA PÓS-2000:
IMPACTOS DOS ODM E DOS ODS AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho.

Uberlândia, 5 de agosto de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho
(IERI-UFU)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior
(IERI-UFU)

Prof. Dr. Humberto Eduardo de Paula Martins
(IERI-UFU)

Em memória ao meu pai, Kamel.

AGRADECIMENTOS

Ao longo da graduação pude compartilhar experiências que nunca serão esquecidas. Cursar Relações Internacionais significou conhecer diferentes perspectivas, vivenciar uma diversidade de contextos e atestar uma evolução pessoal e acadêmica da qual tenho muito orgulho. A cada semestre foram inúmeras vitórias e diversas pessoas que estiveram junto a mim para que, hoje, uma etapa tão importante da minha vida se finalize.

Agradeço à minha mãe, Márcia, e ao meu pai, Kamel (*in memoriam*), por todo amor, cuidado e incontestável apoio. Vocês que me ensinaram tanto, me instruíram a ser forte e independente, a seguir meus objetivos e não mediram esforços para a realização dos meus estudos. Mãe, sua amizade no decorrer desses anos foi minha base e fonte dessa conquista. Pai, a lembrança de tantos momentos maravilhosos me deu forças para não desistir e procurar sempre pelo melhor.

Agradeço aos meus avós paternos, Nancy e Kamel, e aos meus avós maternos, Alcina e Jésus, pelo amor, amparo e toda confiança que sempre depositaram em mim. Aos meus tios, tias, primos, primas, e demais familiares, por todo incentivo e união.

Agradeço aos meus amigos que estiveram ao meu lado desde os momentos mais difíceis aos de muita felicidade. Obrigada pela compreensão, pelo respeito que sempre nutrimos, pelo estímulo e pela irmandade que formamos. Agradeço ao “Lavínnia”, minhas amigas Luara e Marília, pela tríade construída. Aos “PRGTS”: Bruna, Gabriel, Juliana, Laís, Laura e Lucas. Aos “computeiros”: Rafael e Vitor Hugo. Agradeço, também, aos meus amigos de Teófilo Otoni, sobretudo, à Fernanda, Hiago, Ana Paula e Juliana.

Por fim, agradeço aos professores e funcionários da Universidade Federal de Uberlândia que me proporcionaram uma oportunidade de excelência. Em especial, agradeço ao meu orientador, Niemeyer, pelo apoio imensurável, por todo aprendizado, disponibilidade e pela orientação excepcional.

Deixo aqui minha gratidão a todos vocês que tiveram parte nessa conquista.

(...) todos os grandes fatos e todos os grandes personagens da história mundial são encenados, por assim dizer, duas vezes. (...) a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa.

Karl Marx. O 18 de Brumário de Luís Bonaparte, 1852.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação da CEPAL no processo de adaptação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para o contexto das economias latino-americanas. A partir dos anos 2000, tem-se a criação de uma nova agenda de desenvolvimento a guiar o milênio para questões voltadas à qualidade de vida humana, para além do crescimento econômico. É sob essa perspectiva que as Nações Unidas impulsionam os ODM às suas agências regionais, inclusive à CEPAL. Contudo, a Comissão parece, a princípio, manter as metas globais afastadas de suas proposições. É a partir de 2015, com o advento dos ODS, que a CEPAL vai assumir de forma mais assertiva seus compromissos com a agenda internacional. No entanto, diversas críticas são direcionadas às metas globais, especialmente, por não romperem com a lógica ortodoxa que rege os intercâmbios comerciais e mantém os países periféricos em sua função primário exportadora. Dessa forma, o presente trabalho busca responder como se deu o processo de absorção na CEPAL dos ODM e dos ODS, tendo em vista a primazia dada pela instituição à transformação da estrutura produtiva da região, distinta da lógica favorecida pelas metas globais. Tem-se como hipótese que os ODM obtiveram uma fraca aceitação nas formulações da CEPAL até a entrada, em 2008, de Alicia Bárcena na Secretaria Executiva e a ascensão da Agenda 2030 e dos ODS, os quais a Comissão direciona um foco mais expressivo. Além disso, supõe-se que a CEPAL não abandona suas proposições econômicas tradicionais, mas adapta seu pensamento, no decorrer da última década, às novas temáticas de desenvolvimento, com destaque à sustentabilidade ambiental e à igualdade.

PALAVRAS-CHAVE: CEPAL; Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the performance of ECLAC in the process of adaptation of the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs) for the context of Latin American economies. Since the 2000s, a new development agenda has been created to guide the millennium on issues related to the quality of human life, in addition to economic growth. It is from this perspective that the United Nations drives the MDGs to its regional agencies, including ECLAC. However, the Commission seems, at first, to keep global targets out of line with its propositions. It is from 2015, with the advent of the SDGs, that ECLAC will assume its commitments to the international agenda in a more assertive way. However, several criticisms are directed at global goals, especially for not breaking with the orthodox logic that governs trade exchanges and keeps peripheral countries in their primary exporting role. Thus, this paper seeks to answer how the absorption process in the ECLAC of the MDGs and the SDGs took place, in view of the primacy given by the institution to the transformation of the productive structure of the region, distinct from the logic favored by the global goals. It is hypothesized that the MDGs had weak acceptance in ECLAC formulations until Alicia Bárcena's entry into the Executive Secretariat in 2008 and the rise of Agenda 2030 and the SDGs, which the Commission directs a more significant focus. Moreover, it is assumed that ECLAC does not abandon its traditional economic propositions, but adapts its thinking over the past decade to new development themes, with emphasis on environmental sustainability and equality.

KEYWORDS: ECLAC; Millennium Development Goals; Sustainable Development Goals.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL.....	34
QUADRO 2 – DECLARAÇÃO DO MILÊNIO.....	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
CAD	Comissão de Assistência ao Desenvolvimento
CEB	Conselho de Chefes-Executivos das Nações Unidas para Coordenação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
DESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTA	Grupo de Trabalho Aberto das Nações Unidas
IFIs	Instituições Financeiras Internacionais
ILPES	Conselho Regional de Planejamento do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODI	Objetivos de Desenvolvimento Internacional
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 O MANDATO DA CEPAL.....	14
1.1 Evolução do pensamento cepalino.....	14
1.2 A Agenda pós-2000.....	27
2 OS ODM E OS ODS.....	31
2.1 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).....	31
2.2 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	44
3 A INCORPORAÇÃO DOS ODM E DOS ODS NAS FORMULAÇÕES DA CEPAL.....	50
CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS.....	62
ANEXOS.....	67
ANEXO A – OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO.....	67
ANEXO B – PAÍSES MEMBROS DO GRUPO DE TRABALHO ABERTO DA ONU.....	69
ANEXO C – OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	70

INTRODUÇÃO

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), uma das comissões regionais das Nações Unidas, constitui uma importante instituição voltada à análise das tendências e aspectos econômicos e sociais da América Latina e do Caribe. A partir de um método histórico-estrutural, busca compreender as razões históricas do subdesenvolvimento latino-americano. Com base na assimetria que ordena as relações internacionais entre centro e periferia, a concepção tradicional cepalina interpreta a defasagem das instituições e estrutura produtiva periféricas com relação às economias do centro global, a fim de direcionar a atuação dos Estados latino-americanos ao desenvolvimento (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

A partir dos anos 2000, a problemática do desenvolvimento passou a ser permeada por temáticas que ultrapassam os fatores macroeconômicos, em direção à ideia de que o desenvolvimento significaria a melhoria da qualidade de vida humana. O início do século XXI foi marcado pela emergência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), um conjunto de oito objetivos que estipulam metas globais ao desenvolvimento humano. As Nações Unidas, portanto, projetam esses objetivos às suas comissões regionais.

Contudo, percebe-se um espaço de tempo significativo entre a formulação dos ODM nos anos 2000 e a introdução extensiva na CEPAL das proposições voltadas às temáticas contemporâneas. É a partir de 2015 que a Comissão vai incorporar na base de suas formulações os recentes temas do desenvolvimento humano, isto é, a partir da consolidação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em que novas metas foram estabelecidas mediante os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

As metas globais de desenvolvimento, contudo, são alvos de críticas relativas à efetividade de suas propostas para o desenvolvimento periférico objetivado pela CEPAL. Segundo Chang (2010), os ODM remetem a um “desenvolvimento sem desenvolvimento”, uma vez que, para o autor, estes objetivos não enunciam metas para a transformação econômica dos países periféricos, mas sugerem uma continuação de políticas econômicas ortodoxas que manteriam suas condições primário-exportadoras. Assim, pode-se problematizar o processo de inserção de tais pautas na agenda da Comissão. Tendo em vista a primazia dada historicamente pela CEPAL à defesa pela prosperidade das capacidades produtivas latino-americanas, questiona-se: como se deu o impacto dos ODM e dos ODS no mandato da CEPAL ao longo da última década?

Objetiva-se, portanto, analisar as atribuições da CEPAL na adaptação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para o contexto das economias latino-americanas. A hipótese apresentada sugere que os ODM parecem não ter encontrado grande espaço na agenda da CEPAL até a entrada, em 2008, de Alicia Bárcena como Secretária-Executiva e o subsequente estabelecimento da Agenda 2030 e dos ODS, os quais a Comissão vai aderir de forma mais assertiva. A CEPAL incorpora a temática da igualdade como meio de desenvolvimento econômico, além de priorizar a sustentabilidade ambiental e o combate à pobreza e às desigualdades étnicas e de gênero. Além disso, supõe-se que a CEPAL não abandona suas proposições econômicas tradicionais acerca da estrutura produtiva dos países latino-americanos, de forma a aglutinar a elas a nova abordagem desenvolvimentista priorizada e, com isso, superar os limites dos ODM e dos ODS concernentes à ausência de orientações voltadas à transformação estrutural das capacidades produtivas das economias periféricas.

A ascensão do neoliberalismo nas décadas de 1970 e 1980 trouxe desafios aos Estados latino-americanos quanto a defasagem entre as recomendações de nações desenvolvidas e organismos internacionais e as medidas para o efetivo desenvolvimento desses países. Os ODM emergem mediante a construção de uma nova definição de desenvolvimento, com a incorporação de fatores humanitários, para além dos macroeconômicos. Por outro lado, revelam uma continuidade das orientações neoliberais que não alteram verdadeiramente a situação de subdesenvolvimento de muitos países do Sul (CHANG, 2010).

O ano de 2015 marcou para as Nações Unidas e suas comissões regionais a integração das diversas dimensões do desenvolvimento. A CEPAL, por sua vez, torna-se importante à formulação de uma nova visão desenvolvimentista, de acordo com a metas dos ODS, mas de forma a considerar as políticas necessárias para uma mudança estrutural nas economias da América Latina e promover genuinamente seu desenvolvimento.

O presente trabalho está dividido em três seções. A primeira seção propõe investigar a evolução histórica do pensamento da CEPAL, desde sua origem estruturalista, passando pela etapa neoestruturalista da década de 1990 até a ascensão da agenda pós-2000 e pós-2015. Para compreender as concepções da CEPAL ao longo do tempo e sua narrativa recente, utiliza-se as contribuições bibliográficas de autores do pensamento cepalino, como Ricardo Bielschowsky, bem como os aportes de Celso Furtado, Raúl Prebisch, Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel. Utiliza-se, também, as contribuições de Almeida Filho, Octávio Rodriguez e Gentil Corazza, além dos documentos oficiais produzidos pela CEPAL, especialmente seu relatório de 2018 “Desenvolvimento e Igualdade: o pensamento da CEPAL em seu sétimo decênio”.

A segunda seção visa averiguar criticamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para isso, é abordado, a princípio, as circunstâncias históricas de criação e incorporação dos ODM, com base nas contribuições críticas de David Hulme, Sakiko Fukuda-Parr e Ha-Joon Chang. A partir de um esforço interpretativo são identificados os aspectos positivos dos ODM para a agenda de desenvolvimento, como também suas características mais controversas. Destaca-se a passagem dos ODM aos ODS, de modo a frisar as diferenças entre as agendas que as levam a desdobramentos opostos. Nesse sentido, a seção apoia-se nas concepções de Tancrède Voituriez, Körösi, Largentaye, Kroll, entre outros. Ademais, são amplamente utilizados os relatórios oficiais do PNUD e as resoluções das Nações Unidas.

Por fim, a terceira seção objetiva examinar o processo de incorporação dos ODM e dos ODS aos mandatos da CEPAL. Procura-se identificar em que medida esse processo constitui uma relação de complementaridade e em que medida apresenta contradições com a perspectiva tradicional da Comissão. Busca compreender de que forma as metas foram ou não incluídas pela instituição. É apresentado a perspectiva própria que a CEPAL direciona à incorporação das metas globais e a significativa diferença que se observa entre os processos de integração dos ODM e dos ODS. Ademais, a figura de Alicia Bárcena assume destaque ao vincular sua atuação na Comissão aos mais vigorosos esforços para absorção da Agenda 2030. São utilizados documentos e relatórios oficiais publicados pela CEPAL ao longo do período referido, além das contribuições de Ricardo Bielschowsky, Miguel Torres e Alicia Bárcena.

1 O MANDATO DA CEPAL

1.1 Evolução do pensamento cepalino

A presente seção objetiva investigar a evolução histórica do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e assimilar suas principais proposições. Em vista disso, são apresentados os fundamentos metodológicos e teóricos que regeram os trabalhos da Comissão desde sua criação em 1948. Retrata-se os teóricos basilares do pensamento cepalino a partir da consolidação de Raúl Prebisch à frente da instituição até outros significativos expoentes das contribuições cepalinas, como Celso Furtado, Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel. Pretende-se, também, elucidar as inovações e continuidades observadas no transcurso de sua fase estruturalista até a fase neoestruturalista iniciada na década de 1990. Posteriormente, apresenta-se a trajetória cepalina em sua agenda pós-2000.

A CEPAL, enquanto agência regional das Nações Unidas, constitui uma importante instituição voltada à análise das tendências e aspectos econômicos e sociais da América Latina e Caribe. Com um enfoque analítico próprio, tem como base de suas proposições um método histórico e indutivo associado à teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico. Assim, busca compreender as razões históricas do subdesenvolvimento da América Latina, a fim de direcionar a atuação dos Estados latino-americanos ao desenvolvimento da região (BIELSCHOWSKY, 1998). O método cepalino, denominado histórico-estrutural, apoia-se na concepção formulada por Prebisch (1949) do sistema centro-periferia ao identificar como periféricas as estruturas produtivas e institucionais da América Latina, bem como sua inserção internacional, em contraposição às economias centrais (BIELSCHOWSKY, 2009).

Prebisch (1949) aponta que a divisão internacional do trabalho insere a América Latina como parte da periferia do sistema econômico mundial mediante especialização na produção de alimentos e matérias primas para os centros industriais. A configuração econômica do sistema internacional, portanto, limita os países periféricos à comercialização de produtos de baixo valor agregado e os priva de seguir o caminho da industrialização.

Apesar do projeto econômico representado pela divisão internacional do trabalho assumir que os frutos do progresso técnico tendem a se distribuir igualmente por todos os grupos sociais, as contribuições teóricas de Prebisch superam as abordagens mais ortodoxas ao examinar que tal perspectiva restringe-se à experiência do centro, visto que os benefícios dos intercâmbios comerciais não chegam à periferia da forma como ocorre nos países centrais, o que acentua as disparidades socioeconômicas entre as regiões do globo (PREBISCH, 1949).

Prebisch imputa na industrialização uma importância crucial aos países periféricos, como “[...] o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas.” (PREBISCH, 1949, p. 72).

Torna-se, portanto, inadequado aplicar a experiência do centro nos estudos acerca da América Latina devido às particularidades históricas e estruturais da região que levam a soluções díspares aos problemas econômicos encontrados (PREBISCH, 1949). Perante uma defasagem institucional para economistas latino-americanos, Prebisch percebe que, sob sua orientação, a CEPAL poderia suprir essa demanda, resistir às pressões ortodoxas advindas de Washington e das Nações Unidas, para então configurar-se como um centro autônomo de pesquisa latino-americana para o desenvolvimento (DOSMAN, 2011).

Outros intelectuais integram, ao lado de Prebisch, o corpo técnico da CEPAL nos primeiros mandatos da instituição. Entre eles estão Celso Furtado, José Medina Echavarría, Juan Noyola Vázquez, Jorge Ahumada, Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel. Eles compartilham da visão de que a “condição periférica” introduz nos países latino-americanos um arranjo bastante subjetivo tanto nas suas estruturas internas quanto nas relações externas (BIELSCHOWSKY, 2009).

Celso Furtado foi um dos principais expoentes da teoria do subdesenvolvimento e também um dos pensadores cepalinos mais influentes. O autor entende que o desenvolvimento econômico é fruto da acumulação de capital proveniente do progresso técnico alcançado pelo aumento da produtividade e da renda. Desse modo, nos países industrializados, o autor identifica que a evolução da tecnologia promoveu seu desenvolvimento econômico, em um processo histórico lento e específico de nações como Inglaterra e Estados Unidos. Da mesma forma, o subdesenvolvimento de determinadas regiões do globo não configura uma etapa, mas a um processo histórico. Logo, aplicar o modelo de desenvolvimento dessas economias de forma universal é uma falha perante as diversas circunstâncias históricas do globo (FURTADO, 1961).

O incremento das atividades industriais na Europa do século XVIII provocou um deslocamento para além das fronteiras europeias. A expansão territorial para a Austrália, Canadá e Estados Unidos acarretou apenas em um prolongamento da economia industrial europeia, visto que a população deslocada para esses locais levaram técnicas e hábitos de consumo próprios da Europa. Entretanto, a colonização das regiões já ocupadas se deu de forma diferente. Nessas sociedades, o sistema econômico vigente possuía uma natureza pré-capitalista. Com isso, a incorporação do capitalismo faz surgir nesses territórios uma estrutura econômica híbrida, em que parte dela conduzia-se pelo sistema capitalista, mas a outra

mantinha-se na estrutura prévia. Essas particularidades na formação da periferia global condicionaram, portanto, sua estrutura subdesenvolvida contemporânea (FURTADO 1961).

Sunkel (1970) favorece a construção de um enfoque que consiga assimilar toda a totalidade do sistema que compõe a realidade latino-americana. O autor retrata uma incongruência histórica entre o subdesenvolvimento da América Latina e a perspectiva seguida pelas teorias convencionais do desenvolvimento. Segundo ele, essas teorias pautam-se na experiência dos países desenvolvidos, de forma a desconsiderar as condições estruturais que se propagaram ao longo do processo de formação latino-americana, que diferem em grande medida daquelas observadas nos países desenvolvidos.

Em função disso, Sunkel (1970) propõe a substituição da teoria convencional por um enfoque analítico mais adequado à realidade histórica da região. O subdesenvolvimento não pode ser considerado um desvio no sistema a caminho do modelo ideal, mas um processo construído historicamente. Logo, defende um enfoque capaz de compreender o subdesenvolvimento como um fenômeno inerente ao funcionamento do sistema periférico e apenas apto a mudanças por meio de uma transformação estrutural.

Rodríguez (1980) realiza uma síntese do pensamento cepalino, sua origem e bases conceituais que levaram à formação de uma teoria econômica própria. Segundo o autor, o desenvolvimento analítico da CEPAL estende-se pelos documentos oficiais da instituição e constitui uma unidade de pensamento tendo em vista a coerência entre seu aporte teórico e as recomendações de política econômica. O pensamento cepalino busca explicar as causas dos problemas enfrentados pelas economias periféricas latino-americanas e propor medidas de política econômica para solucionar esses problemas. Assim, o autor mostra que as contribuições da CEPAL são interligadas por uma concepção em comum, de cunho estruturalista, acerca do desenvolvimento periférico e caracterizam, portanto, uma teoria do subdesenvolvimento.

Conforme os pressupostos levantados por Prebisch com relação à divisão da economia mundial pelo sistema centro-periferia, Rodríguez (1980) desenvolve um apanhado das diferenças estruturais entre os pólos e suas implicações, de forma a expor os fundamentos basilares da teoria cepalina. O autor aponta que, por um lado, a estrutura produtiva periférica denota duas características cruciais. Em primeiro lugar, configura-se heterogênea, isto é, apresenta, ao mesmo tempo, um setor exportador com alta produtividade de trabalho e um setor agrícola de subsistência pouco produtivo. Além disso, revela-se especializada, ou seja, enquanto as exportações são voltadas apenas para bens primários, as condições produtivas defasadas impõem a aquisição de manufaturas por meio da importação. Por outro lado, a estrutura produtiva dos centros mostra-se homogênea e diversificada. Essas desigualdades

estruturais levam à tradicional divisão internacional do trabalho que permeia o comércio internacional, em que é atribuído à periferia o cargo de exportadora de alimentos e matérias-primas e ao centro a função de exportador de produtos industrializados.

O estruturalismo cepalino é, dessa forma, apoiado na tese de que o desenvolvimento econômico concerne ao aumento do bem-estar material por meio dos avanços tecnológicos para ampliação da produtividade no trabalho. Contudo, a CEPAL salienta que o progresso técnico não permeia os países periféricos do mesmo modo que ocorre nos centros. Com isso, a periferia apresenta um “desenvolvimento para fora”, em que os avanços técnicos são direcionados apenas para o setor primário-exportador, enquanto outros setores permanecem atrasados. No entanto, o aumento do nível de renda da economia mundial é capaz de alterar, de forma espontânea, o padrão de desenvolvimento periférico e dar início a uma nova fase denominada “desenvolvimento para dentro”. Essa transformação produtiva é possível, segundo a asserção cepalina, mediante um processo de industrialização voltado ao mercado interno (RODRÍGUEZ, 1980; RODRÍGUEZ, 2009).

Bielschowsky (2009) ressalta que em resposta à crise de 1930 e à Segunda Guerra Mundial, verifica-se o início de um processo de industrialização que ocorre de forma espontânea e sem políticas de estímulo. Esse processo revela-se a solução às disparidades entre centro e periferia. Não obstante, como afirma Rodríguez (1980), a heterogeneidade e especialização típicas das economias periféricas tendem a se perpetuar e se reproduzir mesmo no processo de “desenvolvimento para dentro”. Assim, a análise da CEPAL indica que o desenvolvimento periférico traz “[...] três tendências que se consideram inerentes ao desenvolvimento da periferia, na fase de industrialização: o desequilíbrio externo, o desemprego da força de trabalho e a deterioração dos termos de troca.” (RODRÍGUEZ, 1980, p. 1349, tradução nossa).

De acordo com o pensamento cepalino, a tendência ao desequilíbrio externo tem como causa o duplo caráter da especialização periférica: exportação de produtos primários e importação de manufaturas. Essa ordenação implica em uma disparidade entre a elasticidade-renda de cada pólo. A estrutura produtiva incipiente da periferia, que mantém seu atraso com relação ao centro, instaura uma demanda por bens manufaturados bastante dinâmica e, assim, as importações tendem a crescer a um percentual maior que a renda dos consumidores. O centro, por sua vez, denota uma demanda por bens primários pouco dinâmica, o que resulta no crescimento das importações em um percentual menor que a renda. Com isso, a periferia apresenta um modo singular de inserção internacional que impõe limites ao aumento de sua renda frente aos riscos de déficits comerciais. Dessa forma, o desequilíbrio da balança

comercial corresponde ao motor do desequilíbrio externo. A superação desse cenário encontra respaldo na industrialização movida pela substituição de importações e pela mudança na composição das importações (RODRÍGUEZ, 1980).

A tendência ao desemprego está associada à heterogeneidade estrutural presente na economia periférica, onde são reconhecidas três atividades produtivas: indústria, agricultura moderna e agricultura atrasada. Esta última corresponde ao setor heterogêneo, uma vez que aglutina uma grande massa de trabalhadores de baixa produtividade. As atividades produtivas são interligadas pelos fatores de terra, trabalho e capital, de modo que, na agricultura atrasada, a produtividade do trabalho e a do capital são menores que os níveis constatados no setor moderno. Essa diferenciação de produtividade decorre da desigualdade no desenvolvimento e incorporação de tecnologia. A periferia manifesta deficiências estruturais na distribuição do progresso técnico pelos seus setores produtivos devido às maiores deficiências na acumulação de capital pelo setor primário-exportador (RODRÍGUEZ, 1980; RODRÍGUEZ, 2009).

Ademais, a condição especializada faz com que a industrialização ocorra, a princípio, em produtos de mais simples elaboração, cuja aplicação de tecnologia é reduzida, o que provoca limites à diversificação da produção e um tardio padrão de incorporação do progresso técnico com relação ao centro. A produção da agricultura moderna compete com a do setor atrasado, o que baseia o fato de que investimentos que geram emprego na agricultura moderna resultam em desemprego na atrasada. A superabundância da força de trabalho presente na agricultura atrasada suprime a possibilidade de reabsorção da mão de obra para setores mais produtivos. As economias centrais, ao contrário, exibem escassa mão de obra, bem como fortes organizações sindicais, que levam ao aumento dos salários. (RODRÍGUEZ, 1980; RODRÍGUEZ, 2009).

Alcançar o pleno emprego requer uma taxa de acumulação de capital em conformidade com a total absorção da população ativa por parte do setor moderno, inclusive daquela proveniente da agricultura atrasada, além do crescimento da produção de ambos setores em consonância com a demanda global por esses bens (RODRÍGUEZ, 1980).

O contraste entre níveis de produtividade do trabalho do centro e da periferia justificam a tendência à desigualdade entre os ganhos reais médios de cada pólo. Por sua vez, essa diferenciação de ganhos explica o transcurso da deterioração dos termos de troca. Essa tendência está associada aos preços dos bens produzidos em cada instância. O que se observa é uma predisposição ao aumento dos preços a níveis maiores no centro que nas economias periféricas, fomentando uma disparidade nos ganhos da periferia por unidade de trabalho. (RODRÍGUEZ, 2009).

Além dos preços, a renda real por pessoa ocupada condiz, também, com a relação entre a produtividade de cada setor. Desse modo, a redução da renda real emana, por um lado, do menor crescimento da produtividade do trabalho assistido pelas exportações primárias da periferia em comparação às exportações manufatureiras do centro. Por outro, a baixa produtividade implica em um excesso de mão de obra e consequente redução de preços que leva, também, à diminuição da renda. A superação da deterioração rege as outras duas tendências do desenvolvimento periférico anteriormente citadas _ desequilíbrio externo e desemprego da força de trabalho _ e consiste, pois, no equilíbrio da balança comercial e na consecução do pleno emprego (RODRÍGUEZ, 1980).

Segundo Bielschowsky (1998), a CEPAL desenvolveu-se como uma escola de pensamento voltada ao diagnóstico do subdesenvolvimento latino-americano e análise do processo de industrialização dessas economias. O novo enfoque metodológico estabelecido pela instituição foi eficaz em fornecer, ao longo dos anos, uma teorização regional e autônoma capaz de acompanhar a evolução dos acontecimentos históricos e revisar suas interpretações. Assim, a produção cepalina divide-se em períodos de cerca de uma década cada, sendo que em cada decênio é possível identificar uma mensagem principal dirigente das propostas da instituição. A CEPAL, portanto, logra adaptar-se aos diversos contextos conjunturais por quais passam a região latino-americana e o cenário mundial, sem, no entanto, corromper sua coerência ideológica e analítica (BIELSCHOWSKY, 1998).

Até a década de 1990, a CEPAL está inserida em uma etapa estruturalista. A partir de então, passa a uma fase neoestruturalista. Na obra de homenagem aos setenta anos da instituição, Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018, p. 20, tradução nossa) sustentam que o neoestruturalismo concerne ao período em que “[...] sem perder seus fundamentos analíticos, o estruturalismo se adaptou às novas tendências globais e regionais e ao novo marco regulatório a que as economias da região têm estado sujeitas desde o final da década de 1980.”. Com isso, os autores reforçam a defesa da manutenção da unidade de pensamento da instituição apesar das mudanças nos planos de análise de cada decênio. Para eles, “o neoestruturalismo é profundamente estruturalista.” (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018, p. 20, tradução nossa).

Bielschowsky (1998, p.17) argumenta que a unidade de pensamento da CEPAL pode ser constatada pelos quatro traços analíticos pilares da instituição, que orientam a produção cepalina por todos os decênios. O primeiro deles consiste no referido método histórico-estrutural e o enfoque no sistema centro-periferia. Em seguida, apresenta-se a “análise da inserção internacional”, relacionada ao problema da especialização produtiva, bem como a

“análise dos condicionantes estruturais internos”, conectada com a heterogeneidade estrutural e, por fim, a “análise das necessidades e possibilidades de ação estatal”, identificada como o caminho à superação dos entraves socioeconômicos da periferia. Desse modo, o autor evidencia a presença dessas propostas em cada um dos decênios.

Os anos 1950 se assentaram sob o desencadeamento dos processos de industrialização e urbanização nos países latino-americanos, em um contexto de pós-Segunda Guerra Mundial. Esse quadro faz surgir a necessidade de uma teoria que explorasse as peculiaridades desses processos. Por conseguinte, as análises regionais cepalinas ganharam maior espaço frente às ideologias liberais. Nesse período, a América Latina encontrou-se excluída do Plano Marshall pelos Estados Unidos, o que propiciou diversas dificuldades à região ligadas à escassez de dólares. Com isso, a industrialização tornou-se impositiva (BIELSCHOWSKY, 1998).

Raúl Prebisch inaugura a agenda de pensamento cepalino e assume em 1950 a direção executiva. Suas contribuições irão nortear os trabalhos da CEPAL especialmente durante as primeiras décadas, mas ao longo de todos os decênios seu aporte será a base da composição analítica da instituição. Os teóricos cepalinos compartilham da tese do subdesenvolvimento periférico da América Latina e do diagnóstico direcionado às restrições estruturais às quais está subordinada a região e à defesa do fortalecimento do Estado a fim de superar essas adversidades (BIELSCHOWSKY, 1998; BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

A mensagem principal do primeiro decênio da CEPAL foi, portanto, o estímulo à industrialização. Sobre esse diagnóstico, Bielschowsky sintetiza:

Durante a primeira década, dedicada à mensagem da industrialização, talvez a principal contribuição tenha sido a ideia prebischiana de que havia uma assimetria básica entre o escasso dinamismo da demanda mundial por produtos primários originados na periferia e a ampla demanda periférica por produtos industriais fabricados no centro. Essa assimetria teria consequências potencialmente fatais para o desenvolvimento dos países da região, pois tenderia a provocar um desequilíbrio de caráter estrutural na balança de pagamentos, com efeitos adversos na inflação e na continuidade do crescimento (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 176, tradução nossa).

O segundo mandato da CEPAL desdobra-se ao longo dos anos 1960, quando a mensagem principal transmitida pelas elaborações cepalinas pautou-se nas “reformas para desobstruir a industrialização” (BIELSCHOWSKY, 1998). A década de 1960 adicionou à concepção de desenvolvimento formulada no período anterior uma proposição relativa ao implemento de reformas institucionais, tais como agrária, fiscal e financeira, uma vez que tornaram-se indispensáveis ao progresso da industrialização (BIELSCHOWSKY, 2009).

Bielschowsky (1998) retoma os acontecimentos históricos ocorridos a partir de meados da segunda metade dos anos 1950 para justificar a essencialidade das reformas. Constata-se

que, no período, o crescimento dos países periféricos realizava-se ao mesmo tempo em que instabilidades macroeconômicas ligadas à restrição externa e pressões inflacionárias acometiam a região. Enquanto isso, a urbanização era acompanhada de aumentos nos níveis de pobreza nos países e na desigualdade interna entre a zona rural e os centros urbanos. Ademais, a Revolução Cubana de 1959 gera uma mudança de comportamento nos Estados Unidos, que passam a adotar uma postura norteada pela social-democracia.

De acordo com Bielschowsky (1998), a CEPAL capta as mudanças conjunturais e adapta suas interpretações às novas premissas desenvolvidas. Assim, com o apoio teórico de José Medina Echavarría, a instituição insere uma perspectiva sociológica em seus trabalhos. A partir da década de 1960, os países da América Latina são apanhados por polarizações crescentes na conjuntura política e ideológica de suas instâncias domésticas, frente a deflagração de ditaduras de direita e a resistência de organizações da esquerda revolucionária. A CEPAL, por sua vez, manteve diálogo com as categorias moderadas e com a diplomacia internacional (BIELSCHOWSKY, 1998).

Bielschowsky (1998) ressalta que Prebisch, mais uma vez, fornece as bases teóricas para a nova agenda cepalina. Além de reafirmar as deficiências da periferia com relação à absorção da força de trabalho, Prebisch destaca a necessidade da redistribuição de renda, em especial, por meio da reforma agrária. Para ele, garantir o acesso à terra, por intermédio do Estado, poderia possibilitar um melhor uso do excedente e maior produtividade agrícola. (BIELSCHOWSKY, 1998).

Dessa forma, é nos anos 1960 que a CEPAL inclui em suas produções as asserções acerca da dependência e da heterogeneidade estrutural. A temática da dependência foi compreendida pelas alegações de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, em que os autores vinculam o processo de crescimento das economias da América Latina às classes sociais e estruturas de poder internas dos países da região. A análise da dependência que ganhou maior relevância na CEPAL foi a sistematizada por Osvaldo Sunkel (BIELSCHOWSKY, 1998).

Sunkel (1970) aponta que na América Latina dois fenômenos se articulam de forma a influenciar seu sistema socioeconômico: fatores externos e internos. Os externos compreendem o modo como centro e periferia se relacionam nos diversos aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais. Já os fatores internos exprimem o Estado, os recursos naturais e populacionais, as classes sociais e os interesses políticos e ideológicos de cada grupo. É a vinculação entre as estruturas internas da periferia com as do centro que define a estrutura do sistema mundial (SUNKEL, 1970). Dessa forma, o autor afirma que:

O desenvolvimento e o subdesenvolvimento podem ser compreendidos então como estruturas parciais, mas interdependentes, que conformam um sistema único. Uma característica principal que diferencia ambas estruturas é que a desenvolvida, em grande medida em virtude de sua capacidade endógena de crescimento, é a dominante, e a subdesenvolvida, devido em parte ao caráter induzido de sua dinâmica, é dependente; e isto se aplica tanto entre países quanto entre regiões dentro de um país (SUNKEL, 1970, p. 16, tradução nossa).

Além da dependência, os anos 1960 introduziram um outro conceito. Nesse sentido, é atribuído a Aníbal Pinto a formulação da tese da heterogeneidade estrutural. Pinto (1970) aponta que apesar das expectativas de que a industrialização nos países latino-americanos levaria a uma homogeneização dos setores produtos internos como ocorreu nos centros, a realidade mostrou que, pelo contrário, a dependência externa se manteve e grandes setores da população foram excluídos dos frutos do progresso técnico. O que se observou nas economias periféricas, portanto, foi um aprofundamento de sua heterogeneidade (PINTO, 1970).

A dualidade entre centro e periferia é mostrada por Pinto (1970) mediante a perspectiva de que nas atividades produtivas nos países centrais, as áreas atrasadas figuram uma parcela mínima em comparação às atividades modernas. Na periferia, porém, essas proporções se invertem e as atividades mais atrasadas dominam o setor produtivo. A respeito dessa disparidade, o autor argumenta:

De fato, segundo as estimativas realizadas, entre 35% e 40% da população ativa latino-americana estaria trabalhando na camada “primitiva” (apesar de ela gerar menos de 8% do PIB). Em contrapartida, apenas cerca de 13% estaria na camada “moderna”. Poderíamos fazer uma especulação no sentido de que, numa economia industrializada, essas proporções se inverteriam, mas, mesmo assim, os “atrasados” estão certamente menos distantes da produtividade média e da que corresponde à área mais adiantada (PINTO, 1970, p. 574).

Segundo Bielschowsky (1998), no ponto de vista da CEPAL, a “condição periférica” da América Latina era suscetível à superação se mediante a fixação das adequadas políticas econômicas. Para esse fim, faz-se primordial uma melhor distribuição de renda e efetivação de diversas reformas. Com as reformas, a CEPAL busca, portanto, “estilos” mais coerentes de crescimento econômico sem, contudo, alterar o sistema capitalista vigente (BIELSCHOWSKY, 1998).

No terceiro decênio, isto é, na década de 1970, a mensagem principal pode ser intitulada pela defesa de uma “reorientação dos ‘estilos’ de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora”. Isso significa dizer que os teóricos cepalinos, dado as circunstâncias históricas que se estabeleceram na América Latina, voltaram suas recomendações à reorientação da industrialização de forma a articular o

foco no mercado interno com um maior impulso às exportações de bens industriais (BIELSCHOWSKY, 1998).

Até 1973, a América Latina revelou acelerado crescimento e grande fluxo exportador. O choque do Petróleo, no entanto, levou a região a adquirir muitas dívidas para manter o crescimento ou estabilização da economia. Agrega-se a isso a preponderância dada, a partir de então, ao setor financeiro em detrimento do setor produtivo. Os países da região apresentaram estratégias de desenvolvimento distintas entre si. Enquanto Brasil e México viam-se engajados na industrialização com forte protecionismo e ação estatal, Chile, Argentina e Uruguai optaram pela abertura completa de seus mercados. A CEPAL passa a enfrentar intensa oposição ideológica por parte das ditaduras militares que infestavam os países latino-americanos no período (BIELSCHOWSKY, 1998).

A instituição buscou, então, fomentar análises macroeconômicas sobre o crescimento e a diversificação das exportações, além de enfatizar a importância dos esforços para alcançar uma homogeneidade social, frente o crescente endividamento das economias periféricas e persistência das instabilidades no processo de industrialização (BIELSCHOWSKY, 1998).

Na década de 1980, a mensagem a ser transmitida pelas proposições da CEPAL consistiu no “ajuste com crescimento”, no intuito de superar o endividamento externo e suas implicações para as economias periféricas. No quarto mandato de atuação da CEPAL suas prioridades se modificam e a primazia do desenvolvimento produtivo e da igualdade dá lugar a “[...] análises da estabilidade macroeconômica e, sobretudo, da trilogia da dívida-inflação-ajuste.” (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 177, tradução nossa). A CEPAL, portanto, em uma visão heterodoxa, passou a recomendar uma renegociação da dívida externa associada ao controle da inflação para possibilitar a retomada do crescimento e dos investimentos. Contudo, apesar da preponderância de reflexões no âmbito da macroeconomia, a instituição não deixa de contemplar propostas de longo prazo ligadas à esfera produtiva e distribuição de renda (BIELSCHOWSKY, 1998; BIELSCHOWSKY, 2009).

A mensagem principal da década de 1990 para a CEPAL é a de “transformação produtiva com equidade”. Este é o estágio em que a Comissão inicia a fase neoestruturalista que vai perdurar até os dias atuais. O período foi marcado por uma moderada melhora econômica ao lado da estabilização dos preços. No entanto, a estabilização resultou em um crescimento também comedido. Além disso, os anos 1990 foram assistidos pela efetivação de reformas relativas à abertura comercial e liberalização financeira, assim como às privatizações e sujeição do papel do Estado (BIELSCHOWSKY, 1998).

A década de 1990 se estende ao longo do processo de globalização, preponderância estadunidense e estabelecimento do Consenso de Washington, criação da União Europeia, ascensão da China e transições dos antigos países socialistas. No âmbito econômico, os mercados globais foram impulsionados pela liberalização econômica sob os fluxos de comércio e investimento. Na esfera política, em meio à retomada da democracia latino-americana, as temáticas de direitos humanos, desigualdade social e equidade, sustentabilidade, gênero e etnias ganharam maior espaço na agenda de discussão, embora ainda que de forma rudimentar (BIELSCHOWSKY, 2010).

Os países latino-americanos, contudo, revelam diferentes estruturas e níveis de desenvolvimento entre si. Apesar de serem observados padrões comuns nos anos 1990, a década exibe uma variedade de cenários conforme o país delimitado. Os primeiros anos trouxeram expectativas bastante otimistas devido aos sinais de recuperação econômica. Em contrapartida, esse cenário fez emergir concepções inadequadas aos problemas institucionais latino-americanos, além de desmobilizar a ação necessária do setor público e da política social. Com isso, a crise de 1994 afetou consideravelmente México e Argentina e, posteriormente, a crise dos países asiáticos de 1997 causou problemas generalizados para a região sul-americana (BIELSCHOWSKY, 2010).

Fernando Fajnzylber foi o principal idealizador da agenda cepalina no quinto mandato da instituição. O autor foi importante para traçar na CEPAL uma nova estratégia de desenvolvimento frente aos bloqueios direcionados na época aos fundamentos cepalinos clássicos de oposição ao liberalismo econômico. Gert Rosenthal, Secretário Executivo de 1988 a 1997, agrega, portanto, as propostas de Fajnzylber quanto ao posicionamento da CEPAL perante as reformas em curso (BIELSCHOWSKY, 2009).

A ideia defendida consistia na reformulação da atuação do Estado, de forma a ampliar sua eficiência sem significar um aumento ou redução de sua intervenção. A CEPAL passa a indicar a abertura comercial e maior competitividade internacional como o meio de alcançar progresso técnico e produtividade, além de expandir as exportações e importações. A indústria mantém sua primazia na transformação produtiva, porém agora conectada com as atividades primárias e de serviços (BIELSCHOWSKY, 1998).

Bielschowsky (1998) afirma que em meio à polarização ideológica dos anos 1990, a CEPAL se posiciona ao centro dos dois extremos. Segundo ele, a Comissão não mostrou-se contrária às reformas liberalizantes e procurou apoiá-las, mas no intuito de inserir estratégias para reduzir os danos provocados pelas reformas e ampliar suas vantagens. Assim, é estabelecido o neoestruturalismo cepalino, em que a instituição visa adaptar-se ao contexto de

abertura econômica e globalização que se encontrava no período. O autor complementa (2009) que as análises cepalinas da época consistiam em uma revisão das recomendações ortodoxas representadas pelas reformas liberais para preconizar o objetivo de crescimento com equidade distributiva. O autor enfatiza:

A fórmula neoestruturalista permitiu uma ponte com os governos latino-americanos e caribenhos que haviam aderido às reformas, sem abandonar a construção analítica estruturalista original e insistindo na necessidade urgente de implementar políticas de transformação social e econômica para superar o subdesenvolvimento, para além do funcionamento do livre mercado. Se para alguns significou render-se ao neoliberalismo, para outros foi uma alternativa que permitia seguir incidindo nos destinos da região desde a perspectiva teórica e metodológica clássica da CEPAL (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 179, tradução nossa).

Por vezes à contramão da perspectiva de continuidade no pensamento cepalino trazida por Bielschowsky, alguns autores argumentam que o neoestruturalismo trouxe à CEPAL uma reorientação de seus princípios tradicionais ao se aproximar dos parâmetros neoliberais. Almeida Filho (2003) propõe uma discussão em torno da atuação da CEPAL na década de 1990. Segundo o autor, a instituição passa uma profunda inflexão de rumos e, apesar de não romper com seu pensamento tradicional, se afasta de suas concepções originais.

Almeida Filho (2003) reconhece que essa inflexão de rumos não altera as concepções base do pensamento cepalino. Porém, o autor alega que as contribuições de Fajnzylber desviam-se do historicamente defendido pela CEPAL ao longo dos anos. A década de 1990 significou a consolidação da influência neoliberal e das imposições econômicas e fiscais das agências internacionais como Banco Mundial, FMI e OMC aos países latino-americanos. Nesse contexto, a CEPAL volta-se às políticas de estabilização macroeconômica, em prejuízo do crescimento, e à recomendações de curto prazo (ALMEIDA FILHO, 2003).

Para o Almeida Filho (2003), a prioridade dada à estabilização macroeconômica, a partir de medidas de curto prazo, retratam uma considerável inflexão do pensamento. O autor argumenta:

Neste contexto, a CEPAL, que historicamente apresentava uma tradição de defesa da produção local dos países da América Latina, emblematicamente na concepção da especificidade da industrialização periférica como processo de alteração dos termos de troca e das inserções internacionais das economias da região, passou a aceitar a ideia da primazia do mercado na definição dos desenvolvimentos regionais, concedendo ao ideário liberal uma razão de fundo (ALMEIDA FILHO, 2003, p. 2).

Ademais, Almeida Filho e Corrêa (2011) mostram que a CEPAL, a partir da década de 1990 e mediante o contexto histórico exposto, se aproxima mais de organismos multilaterais

que objetivam orientações ao desenvolvimento e, por isso, apesar de manter significativas ligações com suas proposições clássicas, não pode mais ser considerada uma Escola de Pensamento como era nos anos 1950.

Corazza (2006) aborda o conceito de “regionalismo aberto” para se referir ao momento em que a CEPAL introduz em seu arquétipo teórico influências neoclássicas em meio ao processo de globalização e desregulamentação e se afasta de seus pressupostos históricos firmados na década de 1950. Assim, o autor considera o regionalismo aberto e a década de 1990 como uma ruptura com o pensamento tradicional cepalino vigente até então.

De acordo com Corazza (2006), o conceito de regionalismo aberto apresenta uma contradição, visto que ao mesmo tempo em que o termo “regionalismo” sustenta uma ideia de delimitação de fronteiras e interesses próprios, “aberto” compreende um significado oposto, o de ausência de restrições. Segundo o autor, o regionalismo aberto visa ajustar a inspiração cepalina em sua visão histórico-estrutural dos anos 1950 com a tendência de liberalização comercial e desregulamentação dos mercados.

Assim, para Corazza (2006), a CEPAL propõe à América Latina uma nova forma de inserção internacional mediante abertura econômica. O autor frisa que:

não se trata mais de promover a industrialização pela substituição de importações, mas de fomentar as exportações e conquistar acesso amplo a mercados altamente dinâmicos e competitivos. [...]. A integração regional não constitui mais um objetivo próprio, mas apenas um meio para se construir uma futura economia internacional livre de protecionismo e de barreiras para a troca de bens e serviços. [...]. Nesse sentido, não discriminar o comércio com terceiros países constitui uma preocupação constante e central dos formuladores do “regionalismo aberto” (CORAZZA, 2006, p. 147).

A CEPAL, portanto, a cada decênio, realiza revisões em suas interpretações da realidade da América Latina. Analisa sua inserção internacional e condicionantes internos, mediante um enfoque histórico e estruturalista pautado no sistema centro-periferia. A industrialização constitui a base do pensamento e a solução diagnosticada pela CEPAL ao subdesenvolvimento, de forma a orientar os Estados à transformação de suas estruturas produtivas e à centralidade da ação estatal no processo. Com a década de 1990, contudo, é reconhecido que o avanço da ortodoxia leva a CEPAL a se afastar de seus fundamentos tradicionais perante o Consenso de Washington. Entretanto, muitas das medidas firmadas no período evidenciaram a vulnerabilidade dos países latino-americanos, provocando novas mudanças nos cenários internacional e doméstico da região. Os desdobramentos do neoestruturalismo serão tratados no próximo tópico.

1.2 A Agenda pós-2000

O pensamento cepalino delineado em seus dois últimos decênios contempla um cenário pós-liberal mediante resgate do programa analítico da instituição. Objetiva-se neste tópico descrever o pensamento mais recente da CEPAL, identificar o seguimento de seus fundamentos básicos, bem como as novidades conceituais.

O sexto decênio da CEPAL, de 1998 a 2008, inicia a segunda fase da transformação produtiva com equidade (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018). Bielschowsky (2009, 2010) apresenta o pensamento cepalino dos anos 2000 como uma continuação do que vinha sendo desenvolvido nos cinquenta anos anteriores, particularmente na linha neoestruturalista da década de 1990. A CEPAL procurou aprimorar as formulações do decênio anterior após uma década de debates acerca das reformas neoliberais e suas consequências para a América Latina (BIELSCHOWSKY, 2009; BIELSCHOWSKY, 2010).

A primeira metade do sexto decênio, de 1998 a 2003, foi dirigida por José Antonio Ocampo como Secretário Executivo da instituição. O quinquênio seguinte, de 2003 a 2008, contemplou José Luis Machinea na Secretaria Executiva. Embora os dois períodos tenham apresentado uma coerência analítica, podem ser percebidos algumas alterações nas ênfases dadas devido à mudança de contexto. Na primeira metade da década, o cenário internacional e regional era de baixo crescimento econômico e deflagração de crises financeiras. Destaca-se que o viés neoliberal sofre um significativo enfraquecimento perante a instabilidade provocada. A segunda metade, de maneira oposta, exhibe uma conjuntura de rápida expansão econômica global e regional (BIELSCHOWSKY, 2009; BIELSCHOWSKY, 2010).

O cenário de recessão econômica dos anos 1990 fez com que o neoliberalismo, hegemônico até então, perdesse seu poder de influência e, de acordo com Bielschowsky (2010), acarretou na ascensão de concepções alternativas, como a da CEPAL. A Comissão, dessa forma, logra fortalecer seu posicionamento crítico e dar continuidade ao seus trabalhos. O sexto decênio, no entanto, preconizou uma maior atenção aos possíveis problemas futuros, além de permanecer com o objetivo de corrigir os erros passados (BIELSCHOWSKY, 2010).

Bielschowsky (2009, 2010) identifica José Antonio Ocampo como o responsável pela consolidação do neoestruturalismo. O então Secretário Executivo atuou na CEPAL de forma a aprofundar os temas que já vinham sendo desenvolvidos pela instituição na década anterior. Sobre isso, Bielschowsky afirma:

Em sintonia com o que a instituição vinha articulando desde os anos noventa sobre resultados e políticas macroeconômicas em circunstâncias de volatilidade de capitais

financeiros (CEPAL, 1995; Ffrench Davis, 2005), no primeiro quinquênio se aprofundou a análise anterior para avaliar os efeitos das correntes internacionais de capital nas economias da região nos períodos de bonança e caída cíclica. Se enfatizou a importância de criar uma arquitetura financeira mundial e regional e de adotar políticas nacionais autônomas com fortes componentes anticíclicos, orientadas a mitigar ou compensar os efeitos dos fluxos naturais (Ocampo, 1999a e 1999b, CEPAL, 2000a, 2001a e 2002). Ao mesmo tempo, e de diferentes maneiras, foram se resgatando e atualizando as bases estruturalistas do pensamento da CEPAL (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 180, tradução nossa).

Ocampo também retoma as ideias de Prebisch a respeito das disparidades na ordenação internacional em meio à globalização. Defende a importância do vínculo entre o exame acerca da produção de bens e serviços, a macroeconomia e a evolução social. Incorpora uma nova investigação sobre a relação dos métodos de transformação produtiva e o crescimento da economia. Reforça as contribuições de Medina Echavarría no que tange à dimensão sociológica de suas análises. Além disso, é incorporado o reconhecimento da importância da preservação ambiental (BIELSCHOWSKY, 2010).

Quando José Luis Machinea adentra a Secretaria Executiva, ocupa-se de defender a promoção de políticas macroeconômicas anticíclicas para precaver as economias latino-americanas de instabilidades futuras, a partir de uma possível mudança no cenário favorável que se encontrava o início de seu mandato. Aplica-se, portanto, a noção de que os momentos de bonança são apenas passageiros e, por isso, deve-se adotar uma análise econômica para além da conjuntura presente. Ademais, o período é marcado pelo favorecimento de um projeto regional institucional. Contudo, prioriza-se a produção, o comércio e o âmbito social (BIELSCHOWSKY, 2010).

O sétimo decênio da CEPAL, de 2008 a 2018, insere Alicia Bárcena como Secretária Executiva da instituição, com a mensagem central de “imperativo da igualdade”. No período, a CEPAL permanece com o padrão histórico de suas análises, de modo a orientá-las de acordo com o contexto vigente. Assim, o sexto decênio se assentou em um cenário internacional em que disputas ideológicas resultaram na ascensão do neoliberalismo, mas que começou a desencadear crises crescentes. China e Índia emergiram enquanto importantes atores globais com vertiginoso progresso tecnológico. Foram impulsionadas tensões ambientais e sociopolíticas pautadas nas expressivas desigualdades geradas pelo modo de funcionamento do sistema econômico mundial. Além disso, apesar da estabilidade internacional alcançada até 2002, em 2006 esse cenário começa a se alterar até a deflagração da crise financeira internacional de 2008, provocada pela recessão estadunidense frente os impasses das hipotecas de alto risco (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Na América Latina, os impactos da crise de 2008 foram mais leves, uma vez que o vigor chinês permitiu uma rápida recuperação das economias com maiores capacidades de superar os problemas de financiamento. Os países latino-americanos se beneficiaram do período de elevação dos preços das *commodities*, proveniente da carência da China pelos produtos exportados pelas economias periféricas para impulsionar sua industrialização. Com isso, após a superação da crise por parte dos países latino-americanos, em 2010 foi anunciada pela CEPAL o foco dado à mensagem da igualdade (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Na perspectiva de Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018), o sétimo decênio contribuiu para a continuação dos aspectos estruturalistas clássicos e neoestruturalistas na CEPAL. Os autores mostram que a Comissão mantém as recomendações concernentes aos incrementos na produtividade, redução da heterogeneidade estrutural e maiores rendimentos do trabalho segundo suas proposições das décadas anteriores, além de consolidar o neoestruturalismo instituído a partir de 1990 por meio das ideias de cidadania e coesão social. Somado a isso, foram incorporadas novidades conceituais, bem como uma atualização e renovação do pensamento cepalino. Tais novidades colocam a igualdade no centro das formulações, de forma a conectar as dimensões social, produtiva, macroeconômica e ambiental do desenvolvimento (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018) apresentam três elementos interdimensionais básicos explanados pelos trabalhos da CEPAL a partir de 2008: igualdade ao centro, pactos para a igualdade e a cultura do privilégio. O conceito de igualdade substituiu o de equidade da década anterior e se mostrou adequado para compreender as várias dimensões do desenvolvimento engendradas pela CEPAL no decorrer de sua existência (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Ao longo do sétimo período, ficou definida a necessidade de construção de pactos sociais para a solidificação de modelos de desenvolvimento inclusivos e sustentáveis (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018). Dessa forma, Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018) discorrem a respeito do propósito do documento oficial do trigésimo quinto período de sessões da CEPAL que retrata os novos enfoques da Comissão:

Um conjunto de sete pactos foi apresentado: i) pacto por uma tributação com vocação de igualdade; ii) pacto para investimento, política industrial e financiamento inclusivo; iii) pacto para igualdade no mundo do trabalho; iv) pacto para um maior bem-estar social e melhores serviços públicos; v) pacto para sustentabilidade ambiental; vi) pacto para a governança dos recursos naturais; e vii) pacto da comunidade internacional para o desenvolvimento e cooperação para além de 2015. Este último antecipou a perspectiva da CEPAL em relação ao que seria a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovado pelas Nações Unidas em 2015 (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

O conceito de “cultura do privilégio” é empregado na CEPAL como um novo norteador dos trabalhos da instituição. Essa expressão parte da ideia de que é formada na sociedade uma hierarquia entre os indivíduos. A cultura do privilégio, então, é responsável por reproduzir no presente desigualdades passadas, enraizadas na sociedade. Isso se deve às características que a cultura do privilégio assume, visto que provoca uma naturalização das desigualdades entre os cidadãos, por exemplo, nas instâncias de propriedade, poder e padrão de vida. Além disso, o domínio da hierarquia se concentra em atores que buscam favorecer os mais privilegiados. Por fim, a hierarquia se alastra por meio de vários campos, como instituições e práticas sociais (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

A CEPAL coloca uma ênfase na igualdade com o objetivo de impulsionar não só o bem-estar social e garantia de direitos, como também a eficiência econômica, a inovação e aprendizagem. Isto posto, a instituição considera a desigualdade como um entrave ao desenvolvimento ao gerar custos de eficiência (CEPAL, 2018a). Assim, a igualdade produz “[...] efeitos positivos sobre a produtividade, sustentabilidade econômica e ambiental, a difusão da sociedade do conhecimento e o fortalecimento da democracia e da cidadania plena.” (CEPAL, 2018a, p. 5).

Em seu sétimo decênio, a CEPAL destaca a influência e relevância da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em suas formulações, a partir do consenso na comunidade internacional instituído desde 2015 acerca da necessidade de superação das desigualdades internas de cada país (CEPAL, 2018a).

A agenda das décadas de 2000 e 2010, portanto, revigora a influência cepalina ao revisar seu pensamento e reorientar seus trabalhos de acordo com a nova conjuntura do mundo pós-2000. São inseridas proposições voltadas às novas concepções de desenvolvimento empregadas especialmente a partir de 2015, quando uma nova etapa parece adentrar na CEPAL, com o advento dos ODS, a serem melhor abordados na próxima seção.

2 OS ODM E OS ODS

2.1 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

A presente seção propõe averiguar criticamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de forma a abordar sua origem histórica, os grupos de interesse que moldaram sua construção e as características que impuseram um desempenho com pontos positivos quanto à iniciativa de criação de uma nova agenda global de desenvolvimento, mas também com elementos bastante controversos. A fraca aceitação dos ODM desdobra-se nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem, posteriormente, discutidos.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram firmados no documento “Roteiro para a implementação da Declaração do Milênio das Nações Unidas¹” deferido em 6 de setembro de 2001 pela Assembleia Geral da ONU (BARCELLOS; CARVALHO, 2015). Origina-se, portanto, da resolução aprovada no âmbito da Assembleia Geral, intitulada como Declaração do Milênio, entre os dias 6 e 8 de setembro do ano 2000. A Declaração representou 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. Mesmo após a Assembleia, novas revisões sobre os objetivos foram feitas até a definição formal dos ODM em 2001 (HULME, 2009; UN DEVELOPMENT GROUP, 2001).

Desde a década de 1990, contudo, ocorreram uma sucessão de conferências internacionais a fim de conceber uma agenda de desenvolvimento global, cujo conteúdo se desdobraria em metas quantitativas, temporais e indicadores numéricos. As metas e indicadores ganham importância devido à sua capacidade de mobilização de agentes nacionais e internacionais na construção de alianças para impulsionar o desenvolvimento mundial. Expressam, também, os meios para acompanhar e avaliar o progresso obtido ao longo do tempo (HULME, 2009; UN DEVELOPMENT GROUP, 2001).

David Hulme (2007) verifica que os ODM foram formulados em meio a um espaço político global impreciso e a contínuos processos de negociação sem fases claras, e sua forma e conteúdo foram influenciadas pelos conceitos de desenvolvimento humano² e gestão baseada

¹ *Road Map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration.*

² O conceito de desenvolvimento humano parte do enfoque instituído por Amartya Sen que associa o desenvolvimento com expansão das capacidades humanas, avançando em relação às teorias que se limitam à prosperidade econômica. Sen afirma que a qualidade de vida dos seres humanos deve ser considerada o objetivo último e a produção e prosperidade, os meios para atingi-lo (SEN, 1993).

em resultados³. Ademais, constata que diversos interesses políticos ordenaram a evolução dos ODM. Segundo o autor, as discussões acerca do desenvolvimento humano adquiriram central importância a partir da década de 1990, de modo a impulsionar a compreensão do desenvolvimento com base no bem-estar dos indivíduos, para além do simples crescimento econômico. A gestão baseada em resultados, por sua vez, ganhou estímulo desde a década de 1980 e contempla a definição de objetivos mensuráveis, com a finalidade de analisar objetivamente o cumprimento das metas propostas (HULME, 2007).

O século XX configura um marco histórico para o avanço das preocupações quanto à redução da pobreza global. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e as numerosas cúpulas da ONU durante a segunda metade do século ilustram esse cenário. No entanto, a década de 1980 trouxe ao poder as figuras de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido e, por conseguinte, uma ascensão da ideologia neoliberal. Diante disso, ocorre uma mudança de responsabilidade quanto aos agentes encarregados das questões relativas ao desenvolvimento, que deixa de ser uma incumbência das Nações Unidas e passa às Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar da interrupção das operações multilaterais acerca da redução da pobreza mundial, a atuação das Nações Unidas não foi completamente negligenciada. Os anos 1990 estabelecem novas conferências, cujo conteúdo se mostrará pilar dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (HULME, 2007).

Em 1990, o Banco Mundial apresenta o “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: a pobreza”, em que reconhece a necessidade de se vincular políticas sociais às reformas econômicas (HULME, 2007). O Relatório evidencia as soluções definidas pela instituição para alcançar a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento, visto que, em 1985, mais de um bilhão de habitantes ainda estavam na faixa da pobreza, isto é, vivendo com menos de 370 dólares por ano. Identifica-se que principalmente na África subsaariana a pobreza aumentou no período analisado. Além disso, as mulheres constituem um grupo mais vulnerável, frente às desigualdades de salários, alfabetização e acesso a emprego e serviços sociais com relação aos homens. As crianças também recebem maior atenção devido ao visível desamparo nas áreas de educação, saúde e nutrição (BANCO MUNDIAL, 1990).

Assim, o Relatório manifesta dois importantes meios, conforme sua perspectiva, para o efetivo combate da pobreza. Primeiro, argumenta para o uso produtivo do trabalho. Segundo,

³ *Results-based management* (RBM). Incorpora a ideia de que os objetivos deveriam assumir um caráter SMART (*Stretching, Measurable, Agreed, Realistic and Time-limited*), ou seja, deveriam ser elásticos, mensuráveis, acordados, realistas e delimitados no tempo (HULME, 2007).

defende políticas públicas que forneçam proteção social especificamente aos mais pobres, desde que amparada por uma política econômica interna mais abrangente, uma vez que “a experiência mostra que é possível direcionar a despesa pública em favor dos pobres, mesmo dentro de um contexto geral de disciplina fiscal (...)” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3). Somado a esses dois elementos, o Banco Mundial considera essencial a transferência de assistência internacional das nações desenvolvidas aos países mais pobres que impreterivelmente se engajarem com a implementação de políticas desenvolvimentistas para redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 1990).

O ano de 1990 marca, também, além do documento produzido pelo Banco Mundial, o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), de forma a disseminar a ideia do desenvolvimento humano (HULME, 2007). Esse relatório, que compõe uma série de documentos anuais, buscou expandir a dimensão do desenvolvimento para além do âmbito econômico e priorizar a qualidade de vida humana ao crescimento da renda (UNDP, 1990). Ademais, a primeira Cúpula Mundial pela Criança data 1990. Foi realizada em Nova Iorque e significou maior incentivo à definição de metas globais concretas voltadas às crianças (HULME, 2007).

Em 1992, realiza-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro. O evento ressaltou as relações entre meio ambiente e desenvolvimento e evidenciou a sustentabilidade como estratégia fundamental aos países do globo. Ao mesmo tempo que trouxe ganhos no debate acerca do desenvolvimento sustentável, desvelou a divisão Norte-Sul e a resistência dos Estados Unidos em comprometer-se com a causa. No ano seguinte, em 1993, ocorre em Viena a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que busca aperfeiçoar os direitos das mulheres e fornece suporte a princípios abrangentes (HULME, 2007).

Já em 1994, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, mostra maior impacto na formulação dos ODM. A Conferência determinou metas específicas orientadas à redução da mortalidade infantil e materna, bem como ao acesso a serviços de saúde reprodutiva. O ano de 1995 é marcado pela Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social em Copenhague, na qual a redução da pobreza mundial é admitida como prioridade a partir de uma visão multidimensional. É evidente, portanto, sua grande influência na concepção dos ODM (HULME, 2007).

No entanto, com o fim da Guerra Fria e declínio da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), as agências de ajuda internacional padecem de baixos orçamentos. Diante disso, a União Europeia sugere a criação de um Grupo de Reflexão para discutir os

desdobramentos futuros da assistência ao desenvolvimento e as atribuições da Comissão de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), órgão inserido no escopo da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Uma vez que a abordagem pautada na gestão baseada em resultados tornou-se constantemente utilizada pelos Estados Membros da OCDE, o Grupo passou a executar uma série de reuniões e decidiram que a CAD seria responsável pela elaboração de listas de alvos em congruência com as Nações Unidas (HULME, 2007).

Contudo, nota-se a diferença entre a listagem da CAD e as declarações da ONU, visto que a Comissão apresenta foco em objetivos mensuráveis e, dessa forma, questões de direitos humanos e democracia apontavam valores pertinentes, mas não poderiam compor as metas definidas. O Grupo de Reflexão apoia, portanto, a construção de um conjunto de metas multidimensionais com foco na redução da pobreza, porém 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 Objetivos de Desenvolvimento Internacional (ODI). Segundo Hulme (2007, p. 6, tradução nossa), “nos países em desenvolvimento, os ODI tinham pouco ou nenhum reconhecimento ou repercussão”, tendo em vista que se tratou de uma iniciativa centrada nos países ricos. No plano da assistência internacional, os países de baixa renda envolviam-se mais com agências como Banco Mundial e FMI do que com doadores bilaterais (HULME, 2007).

O relatório produzido pela CAD identificou sete Objetivos de Desenvolvimento Internacional, os quais estão enumerados no quadro a seguir:

QUADRO 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 planeamento familiar seguros e confiáveis, até 2015.
Objetivo 7	Deverá haver uma estratégia nacional atual para o desenvolvimento sustentável, no processo de implementação, em todos os países até 2005, de modo a assegurar que as tendências atuais na perda de recursos _ florestas, pesca, água doce, clima, solos, biodiversidade, ozono 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.

De acordo com Hulme (2007), enquanto a OCDE operava no sentido dos ODI, com metas voltadas às necessidades básicas e em consonância com os interesses de seus Estados Membros, a ONU apresentava uma dinâmica diferente. O PNUD publica em 1997 seu “Relatório do Desenvolvimento Humano”, guiado por uma abordagem dos direitos humanos e, por isso, com uma ênfase distinta da conferida aos ODI. Logo, o autor mostra que a formulação dos ODM resgata tanto a listagem da OCDE quanto a concepções próprias das Nações Unidas (HULME, 2007).

Com a aproximação da Cúpula do Milênio no ano 2000, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, identifica em maio de 1999 os principais temas para colocar a redução da pobreza no centro da agenda da organização. O conteúdo da Declaração do Milênio foi formado a partir de debates e consultas entre diversos Estados, Organizações não Governamentais (ONGs), agências internacionais e ativistas. Com base nessas reuniões, John Ruggie, conselheiro de Annan, foi encarregado de produzir um relatório para fundamentar a redação da Declaração. Em 3 de abril de 2000, Annan lançou o relatório “Nós, os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI”, cujo enfoque central pautou-se na erradicação da pobreza. Tal relatório mostrou-se muito mais longo e genérico que o produzido pelo DAC (HULME, 2007).

Hulme (2007) aponta que a necessidade da ONU atender aos interesses de grupos diversos trouxe limitações quanto ao conteúdo do relatório “Nós, os povos”. O documento apresenta menos foco no desenvolvimento humano que os ODI, além de menos objetivos mensuráveis. Enquanto o relatório ressalta questões ligadas ao crescimento econômico, tecnologia, meio ambiente e às dificuldades enfrentadas pelo continente africano, as temáticas de igualdade de gênero, saúde reprodutiva, infantil e materna são omitidas (HULME, 2007).

Outro desafio confrontado por Annan corresponde à coordenação dos esforços multilaterais na redução da pobreza com outras instituições como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE. Muitas vezes, para essas agências, os ODI mostravam-se mais consoantes com seus princípios devido à presença de indicadores claros e melhor definidos. Nesse sentido, em junho de 2000, elabora-se o documento “Um mundo melhor para todos”, uma iniciativa conjunta das Nações Unidas, OCDE, Banco Mundial e FMI. Esse relatório reafirma os elementos traçados pelos ODI e incorpora inclusive aqueles que não haviam sido adicionados em “Nós, os povos”. Assim, Kofi Annan consegue o apoio das IFIs enquanto a OCDE permanece com seus esforços para o desenvolvimento (HULME, 2007).

As negociações acerca da Declaração do Milênio exibiram, por um lado, os interesses da OCDE e das IFIs na incorporação dos ODI e, por outro, a variedade de posicionamentos entre os países do Sul global, ONGs, movimentos sociais e empresas privadas (HULME, 2007). A Declaração do Milênio significa a consolidação desse processo histórico ao definir, em setembro do ano 2000, 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 reforça as atribuições das Nações Unidas e os fundamentos expressos na Carta da ONU. Os Chefes de Estado e de Governo dos países membros reafirmam sua adesão aos princípios que regem a organização, em especial a defesa da paz, da dignidade humana, da igualdade e equidade. Com isso, é revelado o intuito de conceder no novo milênio um maior foco às regiões em desenvolvimento do globo. Alcançar uma maior igualdade distributiva torna-se um objetivo para que a globalização seja capaz de contemplar políticas inclusivas (UN GENERAL ASSEMBLY, 2000).

Indica-se, portanto, os valores primordiais a configurar o período que então se inicia: a liberdade, mediante garantia de direitos básicos e democracia participativa; a igualdade, a partir da consolidação de mesmas oportunidades para mulheres e homens; a solidariedade, a fim de assegurar justiça social e a ajuda necessária direcionada dos mais favorecidos aos menos beneficiados; a tolerância, para promoção da paz e do apreço às diversidades; o respeito pela natureza, assentado no desenvolvimento sustentável para conservação dos recursos naturais; e, por fim, a responsabilidade comum, tendo em vista a missão central das Nações Unidas em compartilhar de forma universal os compromissos com o desenvolvimento econômico, com a paz e segurança internacional. Com base nestes valores, a Declaração do Milênio aponta uma série de objetivos-chave firmados pelos Estados Membros (UN GENERAL ASSEMBLY, 2000).

Tais objetivos podem ser sintetizados no quadro a seguir:

QUADRO 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 mostram 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 recomenda-se 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.

É certo que a Declaração do Milênio não apresentou objetivos mensuráveis de acordo com os princípios da gestão baseada em resultados. Por conseguinte, precisou-se estipular metas mais específicas. O Reino Unido manteve sua liderança nas negociações, especialmente pelas figuras de Clare Short, como Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional, e Gordon Brown, como Ministro das Finanças, ambos do Partido Trabalhista britânico. A CAD também manteve sua atuação e a OCDE persistiu com a defesa dos ODI. Em março de 2001, o Banco Mundial convoca reunião em que a ONU aceita a primazia das IFIs nas estratégias nacionais de redução da pobreza na condição dessas instituições acatarem as metas e indicadores decorrentes da Declaração do Milênio. Dessa forma, optou-se pela conciliação entre as propostas da CAD, do Banco Mundial, do FMI e do PNUD⁴. É esse o grupo que dá seguimento à redação dos ODM (HULME, 2007).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (anexo A) 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. Os objetivos 1 ao 7 têm como público-alvo os países em desenvolvimento, na medida em que correspondem às metas voltadas à erradicação da pobreza e da fome, combate a doenças como o VIH/SIDA e a malária, promoção de investimentos na saúde e educação, bem como estímulo ao desenvolvimento sustentável. Já o objetivo 8 designa metas aos países desenvolvidos para que eles possam comprometer-se com a concessão de auxílio internacional, como ajuda financeira e comercial aos países em desenvolvimento, para que estes consigam atingir os outros sete objetivos definidos (UNDP, 2016a; UN DEVELOPMENT GROUP, 2001).

Assim, a incorporação dos ODM passou pela identificação das condições para consecução dos objetivos no mundo em desenvolvimento, posterior reconhecimento das capacidades internas e obstáculos a essa efetivação e, então, acordo pela transferência de recursos por parte dos países desenvolvidos e pelo compromisso das nações em desenvolvimento no engajamento aos ODM (UNDP, 2016a). As Nações Unidas se responsabilizaram por informar acerca do progresso dos ODM tanto no plano global quanto

⁴ 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 secretaria 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).

doméstico, por meio de relatórios anuais coordenados pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (DESA) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O Secretariado se encarregou de convocar diversas instituições para contribuírem na produção dos relatórios, como o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, a OMS, a UNCTAD, o Banco Mundial, o FMI, a OCDE, entre outros departamentos, programas e agências (UN DEVELOPMENT GROUP, 2001).

Em 2002, o então presidente mexicano, Vicente Fox, convoca a Primeira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, no México. No período, os esforços para eliminação da pobreza estavam enfraquecidos, exigindo maiores investimentos na ajuda ao desenvolvimento. A Conferência foi bastante significativa para o resgate dos financiamentos. Em meio a um contexto global de grande crescimento econômico, diversos fundos foram criados ou consolidados a partir de então. Assim, a Conferência trouxe resultados positivos, embora os países desenvolvidos tenham manifestado certas restrições quanto à ajuda econômica a ser concedida, e os compromissos assumidos fossem inferiores àqueles acordados no ano 2000. Destaca-se que os Estados Unidos, que até então haviam mantido ínfimo interesse nas discussões acerca da redução da pobreza mundial, participaram da Conferência e apoiaram os objetivos, em um empreendimento do então presidente Bush de consolidar sua política de *soft power* frente aos atentados de 11 de setembro e fortalecer sua parceria com o México (HULME, 2007; UNDP, 2016a).

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. Isso compeliu uma demanda por análises regionais e nacionais, ou seja, mais representativas de cada país ou região. Desse cenário decorre a 31ª cúpula do G8, em que os países integrantes assumiram o compromisso de duplicar até 2010 a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) para o continente africano. Ao final de 2007, o Grupo de Direção dos ODMs na África tem sua primeira reunião (UNDP, 2016a).

Com a crise financeira global de 2008 e recessão em 2009 que afeta os países desenvolvidos, a conjuntura para a AOD não é favorável. O limite estipulado até 2015 se aproxima à medida em que aumenta as pressões financeiras sobre os países doadores. Dessa forma, há uma mudança de abordagem e os Estados passam a direcionar a ajuda econômica apenas nos países mais pobres e vulneráveis do globo. Esse período é identificado como um estágio de aceleração dos trabalhos para incorporação dos ODM ao passo que seu prazo limite se aproximava. (UNDP, 2016a).

As Nações Unidas buscam direcionar certo vigor aos resultados dos ODM ao enfatizar, em seus documentos oficiais, sobretudo no relatório final⁵ de 2015, os benefícios atingidos. Conforme relatório do PNUD de 2016, “Dos ODM ao Desenvolvimento Sustentável para todos”, o cenário era de redução da pobreza mundial, da fome e da subnutrição, melhoria nos índices de educação primária, saúde e inclusão da mulher no mercado de trabalho, diminuição da mortalidade infantil e aumento da ajuda ao desenvolvimento. O documento reconhece a competência do crescimento chinês em grande parte dos avanços atingidos, porém não desmerece o desempenho de outras nações, em especial provenientes da África subsaariana. Contudo, a instituição revela que muitos foram os elementos não alcançados pelos ODM e numerosos países não foram bem sucedidos na efetivação das metas (UNDP, 2016b).

Fukuda-Parr e Greenstein (2010) argumentam que a abordagem utilizada na avaliação do progresso na absorção dos ODM é inadequada, uma vez que passam a ser interpretados como metas quantificadas e demarcadas por um prazo⁶. Assim, o mecanismo de avaliação buscou identificar se as metas seriam cumpridas até 2015 nas esferas global, regional e nacional. Para os autores, porém, os ODM foram planejados a partir de uma perspectiva distinta. Segundo eles, os objetivos foram criados não com a intenção dos países alcançarem alvos definidos como expressam os relatórios da ONU, mas como compromissos políticos globais para estabelecer prioridades normativas. Os objetivos seriam parâmetros de referência ao progresso (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN, 2010).

Contudo, considerações acerca do que foi feito para alcançar o progresso e da implicação dos ODM sob esse processo foram ignoradas pelos documentos oficiais. Relatórios do PNUD e do Banco Mundial tiveram um foco demasiado no alcance ou não das metas, sem examinar as tendências das melhorias observadas. Sendo assim, as avaliações produzidas limitaram-se apenas em mostrar que o progresso feito em alguns indicadores não foi suficiente para atingir as metas ou que outras estão aptas ao cumprimento até 2015 (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN, 2010). Fukuda-Parr (2013) reforça sua crítica ao fato dos ODM terem sido utilizados com um propósito para o qual não foram projetados. Ao afastar a ideia dos direitos humanos e expansão das capacidades do conceito de desenvolvimento, os ODM assumiram uma narrativa simplista a partir de uma compreensão utilitarista do desenvolvimento, isto é, associada à aquisição material (FUKUDA-PARR, 2013).

⁵ *The Millennium Development Goals Report 2015* (UN, 2015).

⁶ Para Fukuda-Parr e Greenstein (2010), a abordagem utilizada na avaliação dos ODM deveria pautar-se não no alcance de alvos, mas no progresso obtido, cujo critério deveria compreender os efeitos dos ODM sob a erradicação da pobreza. Além disso, defendem que a análise deveria ser feita acerca do progresso de cada nação, como uma forma de impedir que o alto crescimento de alguns países ou regiões escondam a vulnerabilidade de outros lugares.

Hulme (2009) destaca que na formulação dos ODM, o cargo de liderança nas negociações foi transferido ao longo de todo o processo, a começar pelas cúpulas da ONU, posterior controle pela CAD e OCDE, passando também pela grande influência do Reino Unido. Ao final dos anos 1990 a liderança volta às Nações Unidas, que resultaria na Declaração do Milênio. Em 2001, entretanto, Banco Mundial, FMI, ONU e OCDE trabalham conjuntamente para enumeração dos oito objetivos. O autor frisa que cada um desses atores demandaram suas preferências na composição dos ODM. Por exemplo, ilustra-se os interesses do Vaticano na retirada de determinados temas (HULME, 2009). Barcellos e Carvalho (2015) concluem que a escolha dos objetivos tiveram fins políticos.

Outras críticas podem ser feitas, como o fato das metas serem demasiado generalizantes e desconsiderarem as singularidades de cada país ou mesmo as desigualdades internas de cada Estado. Por serem metas quantitativas, ignoram a qualidade do que é feito para alcançar os números deliberados. Além disso, não abordam as políticas e estratégias necessárias para atingir as metas. Outra consideração importante é o fato de que limitam-se às nações mais pobres. Com isso, os países de renda média passam a ser negligenciados (BARCELLOS; CARVALHO, 2015).

Fukuda-Parr (2013) problematiza as reais mudanças decorrentes dos ODM. De acordo com a autora, os ODM descrevem apenas um meio de favorecer a ajuda ao desenvolvimento e, portanto, manter as mesmas dinâmicas políticas nas relações entre doadores e receptores de investimentos (FUKUDA-PARR, 2013). Sobre isso, Hulme (2009) enfatiza que os ODM incentivam reformas comerciais ou mesmo o alívio da dívida externa dos países em desenvolvimento, mas não buscam mudanças profundas no sistema. Pelo contrário, procuram manter-se nos moldes da estrutura capitalista vigente (HULME, 2009).

Ha-Joon Chang (2010, p. 51) afirma que os ODM remetem a um “desenvolvimento sem desenvolvimento”, uma vez que estes objetivos não enunciam metas para a transformação produtiva dos países periféricos, mas sugerem uma continuação de políticas econômicas ortodoxas insuficientes. Para Chang (2010), o desenvolvimento só pode ser alcançado mediante uma mudança na estrutura produtiva dos países em desenvolvimento. Essa transformação só é possível por meio do processo de industrialização. No entanto, a noção de desenvolvimento envolta aos ODM, segundo o autor, limita-se a uma perspectiva individualista de redução da pobreza e fornecimento de bens básicos, o que contradiz a necessidade de transformação produtiva (CHANG, 2010).

Os ODM partem da percepção de que com a ajuda dos países ricos, os países em desenvolvimento podem erradicar a pobreza. Essa é ideia expressa pelo objetivo 8 de

“desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento”. Contudo, esse objetivo significa apenas uma continuação do padrão dos intercâmbios internacionais baseado no sistema de vantagens comparativas. As metas do objetivo 8 referem-se ao aumento de empréstimos e redução das tarifas e subsídios agrícolas e têxteis sob as exportações advindas de países em desenvolvimento. Isto significa que é direcionado um incentivo à abertura comercial nos países ricos para que os países em desenvolvimento ampliem 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 (CEB⁷), responsável pela realização de análises acerca dos objetivos a nível nacional. No relatório, constata-se que, apesar das melhorias que os ODM trouxeram e da conquista de algumas das metas delineadas, a pobreza mundial permanecia alarmante. Enquanto que para alguns indicadores os ODM tiveram um impacto positivo, em outros não foi apresentada nenhuma evolução. As metas voltadas para a educação e saúde foram as que menos obtiveram progresso. Outro aspecto relevante é o caráter desigual da incorporação dos ODM. Se, por um lado, as regiões do leste asiático e do Pacífico apresentaram bom desempenho, por outro, países do sul da Ásia e da África subsaariana, apesar de terem obtido no geral um importante progresso, não conseguiram alcançar as metas (UNDP, WBG; 2016).

Em setembro de 2013, o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, promove um fórum a fim de acelerar as atividades projetadas para alcançar os ODM. Logo depois, organiza um evento onde apresenta o relatório “Uma Vida de Dignidade para Todos” (UN, 2019a). No parecer, Ban Ki-moon

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

⁷ 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). O presente trabalho evidencia 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. Há, nos ODM, um expressivo foco nos países em desenvolvimento da Ásia e África.

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, 2019a).

2.2 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram instituídos em setembro de 2015, em resolução aprovada no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas por todos os Estados Membros. A resolução teve como base a proposta de criação dos ODS feita pelo Grupo de Trabalho Aberto da ONU (GTA), apresentado em setembro de 2014, contendo a proposição de 17 objetivos e 169 metas, que seriam, mais tarde, amplamente adotados. A conferência do Rio+20, realizada em 2012, deliberou a criação do GTA, a fim de elaborar um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável. Composto por representantes de Estados Membros da ONU, conforme consta no anexo B deste trabalho, o GTA elaborou um documento de acordo com as recomendações extraídas da conferência (KROLL, 2015).

A participação do GTA demonstra uma maior representatividade ao favorecer uma atuação mais enfática a todas as nações, especialmente àquelas frequentemente deixadas à margem. Ao contrário do ocorrido com os ODM, em que os países desenvolvidos, em especial a OCDE, e agências como o Banco Mundial mantiveram forte ingerência. O GTA, por sua vez, representou um sistema inovador para a Assembleia Geral da ONU, uma vez que se baseou na representação por grupos constituintes, ou seja, com o intuito de proporcionar uma diversidade de perspectivas, vários países compartilhavam a maioria dos assentos (KÖRÖSI, 2015).

Partindo do princípio de que todas as nações devem contribuir ao desenvolvimento sustentável, a proposta, portanto, desenvolveu-se em torno da busca pelo equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento: econômica, ambiental e social. Propõe aos Estados a reafirmação de seus compromissos com a Carta das Nações Unidas e com os pressupostos do direito internacional, a fim de garantir aos países o direito à autodeterminação dos povos, integridade territorial e independência política. O objetivo de erradicação da pobreza é reforçado como imprescindível ao desenvolvimento sustentável. A equidade e inclusão, assim como as preocupações com a preservação do meio ambiente e com as mudanças climáticas são reforçadas. Reconhece, também, que cada país enfrenta desafios particulares e, dessa forma, merecem atenção voltada às suas singularidades. Ademais, reafirma a necessidade de incentivar a cooperação internacional, de modo a assegurar, principalmente nos países em desenvolvimento, estabilidade e crescimento econômico associados à proteção ambiental e equidade social (GTA, 2014).

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, aprovado por todos os Estados Membros, procurou frisar o compromisso de todas as nações, desenvolvidas e em desenvolvimento, com a aplicação dos objetivos estipulados, de modo a considerar as diferentes realidades nacionais e respeitar as políticas e prioridades internas. A resolução centra-se em cinco elementos: as pessoas, a partir da luta pela eliminação da pobreza e da fome e promoção do direito à dignidade humana; o planeta, ao combater a degradação ambiental; a prosperidade, mediante progresso econômico, social e tecnológico de forma sustentável; a paz, com o fomento a sociedades livres de violência, justas e inclusivas; e parceria internacional, por meio de uma solidariedade global (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015).

Os Estados atestam que a erradicação da pobreza, compreendida em sua multidimensionalidade, é o maior desafio a ser enfrentado e constitui requisito fundamental para o desenvolvimento sustentável. Reconhecem as conquistas trazidas pelos ODM e a importância de buscar atingir seus elementos ainda não alcançados. Assim, de forma a equilibrar e integrar as dimensões econômica, social e ambiental, priorizam eliminar a fome e a pobreza, combater as desigualdades internas, promover a paz, a justiça e inclusão social, proteger os direitos humanos, impulsionar a igualdade de gênero e o empoderamento feminino, preservar o meio ambiente e seus recursos naturais. Essas questões são consideradas em conjunto com a promoção de um crescimento econômico sustentável (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015).

A resolução enumerou os 17 objetivos e 169 metas a compor a nova agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, configurando os ODS (anexo C), que com base no ano de 2015 devem ser alcançados até 2030 (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015). O processo de formulação dos ODS revela circunstâncias muito diferentes daquelas que criaram os ODM. Segundo Tancrède Voituriez, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não configuram apenas um seguimento lógico aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Há uma evolução cronológica, mas eles se diferem profundamente. Enquanto os ODM não foram negociados, e sim propostos pelas agências de desenvolvimento mediante uma visão do Norte sobre como deveria ocorrer o desenvolvimento no Sul, os ODS foram negociados entre diferentes países, tanto do Norte quanto do Sul, além da participação contínua da sociedade civil. 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 impor seus interesses (TRÊS, 2019).

Largentaye (2015) afirma que os ODS inspiram-se nos ODM, mas mostram avanços em diversos aspectos. Segundo o autor, denotam aspirações, não tratados obrigatórios. Cada governo tem a liberdade para instituir as próprias metas nacionais de acordo com os objetivos globais sancionados (LARGENTAYE, 2015). A resolução feita pelo GTA confirma que os ODS devem ser entendidos como orientações à ação, conforme as capacidades de cada país. Buscam completar o trabalho feito pelos ODM e aperfeiçoar sua adaptação. Orientam os países às prioridades globais para o desenvolvimento sustentável (GTA, 2014).

O Relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentes sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (2013) empenha-se a expor que os ODS baseiam-se em uma perspectiva diferente daquela que criou os ODM. O relatório indica que a agenda pós-2015 apresenta uma abrangência universal e pode ser enquadrada em cinco pilares principais. O primeiro, “não deixar ninguém para trás”, significa que os objetivos são compartilhados e devem ser aceitos por todos, a fim de erradicar a pobreza e a fome e garantir a todas as pessoas, sem exceção, oportunidades econômicas, direitos humanos e bem-estar (UN, 2013b).

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. Assim, os países desenvolvidos possuem o papel de incentivar novas tecnologias e reduzir o consumo insustentável. 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, 2013b).

Os ODM não foram suficientes para cumprir as metas e não conseguiram amparar as pessoas mais pobres e vulneráveis. Não consideraram o desenvolvimento em todas as suas dimensões e, com isso, diversas pautas foram perdidas. Entre elas estão a boa governança e o valor das instituições, os direitos humanos, as questões de gênero e crescimento inclusivo para geração de empregos. Além disso, não conseguiram empreender a necessidade de alteração dos padrões de consumo e produção para um mundo sustentável (UN, 2013b).

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 proteção ambiental. Como expresso na meta 1.3 “implementar nacionalmente sistemas e medidas de proteção social apropriados para todos, incluindo pisos, e até 2030 obter uma cobertura substancial dos pobres e vulneráveis”, o objetivo 1 proporciona um estímulo à proteção social. O objetivo 13 expressa uma atenção especial destinada à reversão do quadro de mudanças climáticas. A governança também assume destaque no objetivo 16, ao enfatizar a importância das instituições para a construção de um mundo pacífico. Além disso, a resolução de criação dos ODS manifesta o compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos e das liberdades humanas para toda a sociedade, sem distinções. Os objetivos voltados à igualdade de gênero e empoderamento feminino são considerados essenciais ao desenvolvimento sustentável e incorporados sistematicamente à agenda (LARGENTAYE, 2015; UN GENERAL ASSEMBLY, 2015).

Outro elemento bastante expressivo que diferencia os ODM dos ODS consiste na participação da sociedade civil no processo de formulação destes últimos. Outros atores além dos Estados e agências ganham relevância na formulação das metas. Essa participação foi possível pelo GTA, fruto das aspirações advindas 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).

O emprego da sociedade civil nos processos de negociação das Nações Unidas foi ampliado progressivamente. A forma de participação pública foi alterada dos “Grupos Principais⁸” 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).

Körösi (2015) aponta que no início das negociações dos ODS havia uma falta de confiança entre os Estados, devido às desavenças anteriores relativas às relações coloniais e econômicas dos países em desenvolvimento com os países centrais. Os líderes mundiais entendiam que o processo de transição ao desenvolvimento sustentável seria inevitável, porém

⁸ 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, 2019b). Contudo, os Grupos Principais significaram apenas uma continuação das negociações centradas nos países desenvolvidos. A enumeração de categorias mostrou-se bastante reducionista (SÉNIT, 2015).

essa mudança de trajetória era vista tanto de forma positiva quanto com desconfiança a depender do país. Alguns países viam como uma ameaça o fato de outros buscarem oportunidades de melhorar sua colocação na cadeia global de valor. Durante as negociações, a redução das disparidades socioeconômicas também mostrou-se um ponto de preocupação. Embora existisse um consenso quanto a necessidade de eliminar a desigualdade, esse objetivo era visto tanto por um viés interno e, portanto, concernentes à adoção de diversas medidas do próprio governo, quanto por uma perspectiva externa baseada na alteração dos fluxos internacionais de mercadorias e, dessa forma, mais difícil de ser alcançado (KÖRÖSI, 2015).

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 vêem 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).

Os ODS trazem a ideia de que os objetivos compartilhados são indivisíveis. Assim, as questões acerca das mudanças climáticas, crises humanitárias, perda da biodiversidade, disseminação de doenças contagiosas, entre outras adversidades, 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 (UNDP, 2016b).

Nesse sentido, 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, cuja degradação se deu em função do desenvolvimento insustentável proporcionado pela Revolução Industrial. Com isso, os compromissos com a implementação do Acordo de Paris sobre Mudança Climática são reforçados, bem como a necessidade de se priorizar a transição para energias renováveis. Além disso, é preciso incentivar mecanismos de apoio aos países em desenvolvimento para que eles consigam acesso a tecnologia e financiamentos para avançar em direção à sustentabilidade (UNDP, 2016b).

A comparação dos ODS com os ODM revela, portanto, os motivos que levaram ambos a desdobramentos opostos. Embora os ODS ainda estejam em fase de incorporação e seus

resultados demandem uma análise mais detalhada, pode-se afirmar que foram melhor sucedidos na incorporação de maiores pautas e atores. Conclui-se que enquanto os ODM estiveram centrados nos países desenvolvidos da OCDE e nos interesses de agências como Banco Mundial e FMI, os ODS frisaram o princípio da universalidade e buscaram aglutinar todos os países, do Norte e do Sul, além de instituir as pautas de grupos da sociedade civil. A questão ambiental assume vital importância na formulação dos ODS, especialmente por destinar aos países desenvolvidos a tarefa de também moverem recursos para mudanças em seus próprios territórios em direção ao desenvolvimento sustentável. Somado a isso, a maior abrangência de metas, passando por alvos que não haviam sido contemplados pelos ODM, como as questões de governança, direitos humanos e gênero, torna os ODS mais inclusivos e confirma a ideia de “não deixar ninguém para trás”.

3 A INCORPORAÇÃO DOS ODM E DOS ODS NAS FORMULAÇÕES DA CEPAL

Esta seção dedica-se a averiguar o processo de absorção na CEPAL, a princípio, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, posteriormente, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A emergência da nova agenda de desenvolvimento, orientada pela busca da qualidade de vida e não apenas pelo crescimento econômico, trouxe diversas implicações positivas à CEPAL. No entanto, a aparente reprovação aos ODM e as interpretações críticas direcionadas às metas globais produzem questionamentos quanto às reais possibilidades de conciliação com o escopo da Comissão. Assim, objetiva-se compreender em quais aspectos as metas globais foram incorporadas pela CEPAL e em que medida a instituição resistiu a essa incorporação.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) configura uma agência regional das Nações Unidas com a finalidade de prestar assessoria aos países da região nas questões de desenvolvimento econômico e integração. No decorrer de seus mandatos, a CEPAL mostra sua capacidade de aglutinar as necessidades da região e adaptar-se aos diferentes contextos. A Comissão dispõe de um vasto conhecimento regional que permite a avaliação e monitoramento dos avanços e impasses pelos quais passam a América Latina e o Caribe. Por meio de uma perspectiva particular latino-americana, a CEPAL consegue influenciar as políticas públicas adotadas pelos governos da região (CEPAL, 2008).

A partir do ano 2000, as recomendações cepalinas passam a incorporar não só as dimensões econômicas do desenvolvimento, mas também a social e a ambiental. O novo milênio trouxe para a CEPAL uma maior relevância para a formulação de posicionamentos regionais unificados frente às temáticas globais que se desencadearam desde a década de 1990. A Comissão potencializa suas inúmeras conferências, reuniões e produção de documentos técnicos, de forma a amparar seus Estados Membros no debate sobre os problemas que enfrenta a região (CEPAL, 2008).

Em outubro de 2001, a CEPAL publica um de seus relatórios anuais, o “Panorama Social da América Latina”, na edição 2000-2001. O documento tem como base a Declaração do Milênio, que passou a moldar a agenda internacional do século XXI. No relatório, a CEPAL analisa o panorama social da América Latina desde a década de 1990, a fim de descrever a situação da região, seus desafios e oportunidades frente aos objetivos propostos pela Declaração, em especial o de reduzir pela metade o nível de pobreza extrema. A Comissão examina a evolução dos índices de pobreza, de desigualdade de renda, de desemprego e dos

gastos sociais realizados pelos Estados, bem como as tendências observadas para o início do milênio (CEPAL, 2001).

Ao longo do relatório, a CEPAL mostra que de 1990 a 1997 há uma redução tanto da taxa de pobreza quanto da taxa de extrema pobreza, ou indigência, na América Latina. De 1997 a 1999, a proporção de famílias em ambas situações também contempla uma pequena redução. Ao examinar, contudo, a proporção de pessoas, os índices revelam uma divergência. Enquanto a taxa de indivíduos em situação de pobreza aumentou durante o período 1997-1999, a porcentagem de indivíduos na condição de extrema pobreza foi reduzida. Já a respeito do volume da população, no mesmo período, foi observado um aumento no número de pessoas tanto em condições de pobreza quanto indigência (CEPAL, 2001).

Ademais, a comparação entre as áreas urbanas e rurais revela que, em 1999, a fração de pobreza rural encontrava-se maior que a urbana. No entanto, em termos absolutos, devido à maior proporção de pessoas residentes, as áreas urbanas abrigavam uma maior quantidade de indivíduos pobres. Por outro lado, as áreas rurais apresentavam um maior número de indivíduos em indigência. No geral, entre 1990 e 1999, há uma redução da proporção de famílias e indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza. Entretanto, com o crescimento demográfico, esse avanço não foi suficiente para impedir o aumento significativo do número de pessoas na pobreza. Em contrapartida, o volume da população na indigência obteve uma redução (CEPAL, 2001).

A CEPAL associa a pobreza na América Latina à falta de acesso a serviços básicos. Contata-se que o perfil das famílias pobres latino-americanas consiste em lares sem acesso à água potável e residências superlotadas. Também configura famílias em que o chefe encontra-se em situação de desemprego e baixa escolaridade, assim como crianças e jovens tendem a abandonar os estudos e ingressar no mercado de trabalho precocemente. Nesse sentido, a CEPAL alega que ajustar a Declaração do Milênio à América Latina significa incentivar políticas voltadas à garantia da qualidade de vida da população, acesso à saúde, ao mercado de trabalho e ao consumo de bens básicos, de forma que, mediante o crescimento populacional, os níveis de bem-estar possam ser mantidos. Contudo a Comissão reconhece que, a continuar as tendências de crescimento da economia latino-americana, a meta de reduzir pela metade o nível de extrema pobreza não será alcançada até 2015 (CEPAL, 2001).

O relatório também revela a disparidade entre os Estados latino-americanos. Alguns países como Chile, Brasil e Panamá conseguiram reduzir seus indicadores de pobreza. Uruguai, Costa Rica e Guatemala obtiveram importantes avanços. Outros, porém, tiveram seus índices de pobreza estagnados ou ampliadas, como o caso da Venezuela. Equador, Colômbia e Paraguai

não alcançaram avanços relevantes. Assim, a CEPAL verifica que, em meio à heterogeneidade que apresenta a região acerca dos índices sociais, cada Estado latino-americano deve direcionar esforços à redução da pobreza de acordo com o seu panorama interno (CEPAL, 2001).

Com base nos indicadores sociais expostos, a CEPAL entende que, para a América Latina, reduzir a proporção de pessoas em nível de pobreza constitui uma meta mais adequada do que direcionar o foco apenas para a extrema pobreza como demandado pela Declaração do Milênio, visto que os problemas sociais identificados na região afetam, quantitativamente, mais famílias pobres. Assim, as preocupações não devem voltar-se apenas ao cumprimento das metas do Milênio, mas também à redução da pobreza total. Para a Comissão, atingir esse objetivo, apesar de difícil, é possível para a região por meio das transformações socioeconômicas necessárias (CEPAL, 2001).

Em novembro de 2002, a CEPAL lança a edição 2001-2002 de seu relatório “Panorama Social da América Latina”. Permanece a defesa de que reduzir o total da pobreza e não só a extrema pobreza constitui uma meta mais complexa, porém compatível com a conjuntura da região. Mais uma vez é reforçada a ideia de que a desigualdade entre os países latino-americanos confere a cada um deles desafios particulares. Nos países onde os índices de pobreza são maiores, alcançar a meta de redução da pobreza exige taxas de crescimento muito maiores do que as necessárias para países com melhores indicadores (CEPAL, 2002).

Como apresenta o relatório, a década de 1990 significou para a América Latina uma redução em seu nível de pobreza. Até 1997, a região contemplou uma mais expressiva diminuição das taxas de pobreza e de miséria, enquanto que o período de 1997 a 1999 foi marcado por uma estagnação dos índices. Em termos absolutos, no entanto, o número de pessoas pobres aumentou entre 1990 e 1999. No mesmo período, o volume de pessoas em situação de indigência, por sua vez, foi reduzido. Essas tendências foram mantidas no período de 2000 a 2002, ou seja, a estagnação dos indicadores de pobreza permaneceu, de modo que até o ano 2000 as taxas alcançaram significativa redução, mas voltaram a subir nos anos subsequentes devido à desaceleração do crescimento econômico (CEPAL, 2002).

Todavia, os países da região vão apresentar índices diversos. O aumento relativo da pobreza na América Latina se justifica, em grande parte, pela condição da Argentina que sofreu considerável expansão de suas taxas de pobreza no ano de 2001. Em contrapartida, Chile, Ecuador, República Dominicana y Venezuela vivenciaram uma diminuição de seus índices. Enquanto alguns países, no período de 2001 a 2002, já haviam atingido a meta de reduzir pela metade a pobreza até 2015 com relação a 1990, para outros seu cumprimento estava cada vez mais difícil de ser alcançado (CEPAL, 2002).

O relatório 2001-2002 discorre, em especial, sobre o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio concernente à educação, cuja meta preza pela garantia do ensino primário universal a todos os meninos e todas as meninas do globo. A CEPAL considera este objetivo um importante passo para a região, porém insuficiente. Para a CEPAL, os países latino-americanos deveriam aplicar esforços para o cumprimento dos ODM, mas avança ao recomendar políticas voltadas à qualidade do ensino, ao combate à evasão escolar e a garantia de acesso ao ensino secundário, de forma a estipular as metas mais pertinentes à realidade de cada país. De acordo com a Comissão, é preciso conceber uma atenção particular à qualificação exigida pelo mercado de trabalho. Constata-se que boas oportunidades de emprego advém de, no mínimo, uma educação secundária. De maneira oposta, a América Latina exibe no período analisado um cenário de baixa qualificação profissional e, conseqüentemente, altos índices de desemprego e pobreza. Além disso, a evasão escolar, isto é, a interrupção dos estudos apresenta elevadas taxas de incidência, o que gera ainda mais exclusão social (CEPAL, 2002).

No relatório “Panorama Social da América Latina 2002-2003”, a CEPAL continua a traçar o progresso dos ODM na região, com relação à redução da pobreza e da fome, às questões de gênero e ao gasto público social. Quanto à pobreza e miséria nos países latino-americanos, a Comissão identifica uma paralisação nos avanços dos indicadores da região desde 1997. Contudo, alguns países permanecem com bons indícios para o cumprimento da meta até 2015. Se, por um lado, o baixo crescimento econômico da região impossibilitou o destino de maiores gastos públicos para a prosperidade social, principalmente na Argentina, Colômbia e Venezuela, por outro, os dispêndios em proteção social como saúde e educação ganharam prioridade (CEPAL, 2004).

O relatório discorre acerca dos problemas concernentes à subnutrição, fome e desnutrição, objetivados pela Declaração do Milênio. As metas do Milênio buscam a redução pela metade dos índices de fome entre 1990 e 2015. Segundo a CEPAL, estas metas têm um foco nos países onde a fome assume expressões mais graves, como ocorre em muitos países africanos. Porém, não mostram-se adequadas à realidade latino-americana, visto que muitos países da América Latina e Caribe já desenvolveram progressos nesses aspectos. Para a Comissão, a erradicação da fome é um objetivo mais desafiador e adequado aos países latino-americanos e caribenhos, uma vez que a fome na região se relaciona mais com a falta de acesso aos alimentos, devido ao baixo nível de renda da população, do que com a carência de oferta. As disparidades sociais entre os países torna-se novamente um obstáculo, posto que as metas do Milênio não se ajustam a todos os países. Em muitas nações, frente às melhorias prévios nos indicadores, as metas poderiam ser mais instigantes (CEPAL, 2004).

Em março de 2005, a CEPAL publica um relatório no qual aborda a perspectiva da América Latina e do Caribe sob os ODM. É feita uma avaliação dos resultados observados na região acerca das temáticas centrais da pobreza e da fome, bem como da educação, gênero, saúde e sustentabilidade ambiental, inter-relacionadas às metas de redução da pobreza. É observado que, embora a América Latina tenha obtido avanços importantes, em virtude de uma baixa taxa de crescimento a região permanece desigual. A baixa oferta de empregos torna-se um agravante à situação por favorecer a continuação de um ciclo da pobreza, que mantém a população mais pobre afastada dos serviços de saúde e educação (CEPAL, 2005).

Em 2008, a CEPAL completa seis décadas de existência e divulga um documento em comemoração aos sessenta anos da instituição. Nele, os ODM são evidenciados como propulsores da agenda pós-2000 na CEPAL, em consonância com o cenário internacional. De acordo com o documento, a CEPAL procurou em seu sexto decênio direcionar uma centralidade às metas propostas pelos ODM, mas de forma a considerar os diferentes contextos entre seus Estados Membros. Buscou adaptar os objetivos à realidade das nações latino-americanas e os complementar com outros indicadores provenientes de seu vasto acervo de informações estatísticas acerca da região. Além disso, afirma-se que a Comissão “(...) definiu três prioridades: as políticas de redução da pobreza, políticas nacionais e mecanismos de cooperação regional e internacional, e as ligações entre estratégias econômicas e ambientais.” (CEPAL, 2008, p. 36, tradução nossa). Assim, a CEPAL propõe um crescimento sustentável baseado na equidade (CEPAL, 2008).

O documento de sessenta anos da Comissão retoma o relatório de 2005 e reforça as análises referentes à evolução dos ODM na América Latina e no Caribe. Os indicadores regionais mostram que, até o período, a região havia avançado em diversos objetivos, como no combate à fome, acesso à água potável, igualdade de gênero no âmbito educacional e redução da mortalidade infantil. Contudo, atingir as metas permaneciam uma realidade distante para vários países, no que tange à redução da pobreza, à conquista da educação primária universal e à conservação do meio ambiente. Ademais, os países mais pobres correspondiam àqueles com maiores dificuldades para avançar (CEPAL, 2008). Nesse sentido, destaca-se a heterogeneidade apresentada na comparação entre os países latino-americanos:

Apenas o Chile havia reduzido pela metade a pobreza extrema e as medições indicavam que, se o progresso dos últimos anos continuasse, a meta provavelmente seria alcançada no Brasil, Costa Rica, México, Panamá e Uruguai. Mas nos países restantes, o progresso havia sido escasso ou sofrido retrocessos (CEPAL, 2008, p. 36, tradução nossa).

A CEPAL também verifica que a ajuda ao desenvolvimento prometida pelos países industrializados às nações em desenvolvimento não foi realizada de forma significativa para a América Latina. Somado a isso, as exportações dos países latino-americanos continuou a ser dificultada por efeito das barreiras impostas pelos países desenvolvidos. A Comissão argumenta que, para alcançar os ODM, os países precisam centralizar as políticas sociais em suas estratégias nacionais para garantir a justa distribuição de renda, mediante um pacto fiscal para proporcionar o melhor uso dos recursos do Estado. Além disso, defende que a assistência para o desenvolvimento é essencial aos países mais pobres da região (CEPAL, 2008).

O sétimo decênio da CEPAL inicia em 2008, em meio à fase de incorporação dos ODM na conjuntura global e aproximação de sua data limite. O ano de 2008 é marcado pela deflagração de uma grave crise internacional que interrompe a fase de crescimento que a região passava até o momento. Não obstante, a partir do segundo semestre de 2009, os indicadores de crescimento voltam a uma proporção favorável (CEPAL, 2010).

Alicia Bárcena assume a Secretaria Executiva da CEPAL em 1º de julho de 2018, após indicação do então Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon. Bárcena tornou-se a primeira mulher a exercer o cargo. A Secretária Executiva dispõe de um histórico de liderança em diversas instituições das Nações Unidas, especialmente voltadas ao meio ambiente. Efetivou-se pela primeira vez na CEPAL como Diretora da Divisão de Meio Ambiente e Assentamentos Humanos. Além disso, foi Secretária Executiva Adjunta da Comissão. Esteve no PNUD como Coordenadora do Programa de Desenvolvimento Sustentável da América Latina e do Caribe. Atuou como Coordenadora Ambiental do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e foi fundadora do Conselho da Terra, organização não governamental cuja função pautou-se na supervisão dos acordos efetivados durante a Cúpula da Terra (Eco-92). Foi também chefe de gabinete do então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, além de Secretária Geral Adjunta de Administração e Gestão das Nações Unidas (CEPAL, 2008; CEPAL, 2019).

Sua formação acadêmica também ajuda a compreender seu papel perante as temáticas de sustentabilidade que estiveram presentes em seus diversos cargos e que também estarão ao longo de seu mandato na CEPAL. Seu histórico passa por uma graduação em Biologia, Mestrado em Ecologia e Doutorado em Economia pela Universidade Nacional Autônoma do México, além de Mestrado em Administração Pública pela Universidade de Harvard e título de doutora *honoris causa* pela Universidade de Oslo e pela Universidade de Havana. Bárcena reúne vários artigos relativos ao desenvolvimento sustentável, preservação ambiental, ecologia e participação pública (CEPAL, 2008; CEPAL, 2019).

Em seu discurso inaugural como Secretária Executiva da CEPAL, Alicia Bárcena ressalta o perfil da América Latina, mediante o contexto de globalização que proporcionou oportunidades e desafios à região. Bárcena evidencia que, apesar dos obstáculos relacionados não só às disparidades entre os países da região, mas também à alta desigualdade interna, a América Latina tem possibilidades de alcançar uma transformação produtiva com a equidade e sustentabilidade, de forma a integrar as esferas econômica, social e ambiental. A Secretária Executiva defende a ideia de reforçar a CEPAL como importante instrumento das Nações Unidas na revisão dos compromissos internacionais, em especial no que se refere aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nessa perspectiva, ela resgata as atribuições dadas à Comissão de assessoria técnica e formulação de políticas públicas para intervir sobre as mudanças climáticas e as crises energética e alimentar que ameaçam o globo, em consonância com os acordos internacionais instituídos (BÁRCENA, 2008).

Bárcena orienta a CEPAL a buscar os meios para impulsionar nos países latino-americanos, de forma simultânea, os vínculos entre as três dimensões do desenvolvimento: econômica, social e ambiental. Assim, os objetivos de desenvolvimento devem ser almejados de forma interconectada. Ela destaca a relevância do pensamento cepalino para a América Latina e as expectativas dirigidas pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, à Comissão quanto ao empenho na priorização dos objetivos de desenvolvimento. Em seu discurso, Bárcena demonstra sua significativa experiência com o sistema das Nações Unidas e afirma compreender a CEPAL em sua competência de fomentar uma dimensão regional a partir da governança global, e não de forma isolada (BÁRCENA, 2008).

Para a CEPAL, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, no entanto, revelaram limitações marcantes para a região latino-americana. Em agosto de 2013, a Comissão publica o relatório “Desenvolvimento Sustentável na América Latina e no Caribe: seguimento da Agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015 e Rio+20”, no qual são identificados avanços relevantes na redução de índices como extrema pobreza, fome e desnutrição, falta de acesso à água potável e mortalidade infantil. Contudo, indica-se que, até o período, a igualdade de gênero e de etnia, a oferta de emprego e educação de qualidade permaneceram como metas inalcançadas (CEPAL, 2013).

Dessa forma, a Comissão argumenta que para atingir os objetivos necessários ao desenvolvimento é preciso fomentar uma mudança de enfoque, de modo a colocar a igualdade e o desenvolvimento sustentável no centro de uma nova agenda de caráter universal, uma vez que os ODM não foram capazes de eliminar os entraves ao desenvolvimento (CEPAL, 2013). Sobre isso, a CEPAL afirma que:

(...) os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio se concentraram em alcançar as condições mínimas para um desenvolvimento com menor pobreza, mas mesmo neste caso as cifras constituem um alerta: 70 milhões de pessoas ainda vivem em extrema pobreza na América Latina e no Caribe. Ademais, os ODM não foram concebidos para integrar os pilares do desenvolvimento nem para mudar o rumo da economia mundial, sendo, portanto, insuficientes (CEPAL, 2013, p. 12).

Os países ricos, portanto, deveriam se comprometer com as metas de desenvolvimento de forma integral e não apenas no que tange às pequenas transferências de recursos concedidas. Torna-se necessário que novas temáticas sejam incorporadas à agenda internacional, como a regulação financeira, a pauta das migrações, os termos da assistência oficial ao desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável. Na perspectiva da CEPAL, é essencial para os Estados incorporar em suas estratégias nacionais a concepção da sustentabilidade. Ademais, políticas assistencialistas focalizadas, isto é, voltadas unicamente aos parâmetros mais graves da pobreza, são insuficientes. É preciso que os Estados implementem políticas públicas de forma universal a fim de romper com o ciclo da pobreza. De acordo com a Comissão, o Estado é o órgão a destinar os recursos necessários para que a heterogeneidade estrutural verificada nos países latino-americanos seja combatida e o desenvolvimento produtivo incentivado (CEPAL, 2013).

A CEPAL encara a agenda pós-2015 como uma oportunidade para a América Latina e o Caribe de se empenharem na conquista de objetivos voltados a temas prioritários para a região, dado o cenário de altas taxas de desigualdade social, forte degradação ambiental e baixo crescimento econômico. A Comissão percebe a Agenda 2030 como um pacto que engloba os diversos segmentos sociais, entre eles governos, sociedade civil, setor privado e acadêmico. A nova agenda internacional mostra-se, portanto, muito mais inclusiva e adequada à realidade da região. A Agenda 2030 integra os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cujas metas revelam-se mais ambiciosas ao contemplar todas as esferas do desenvolvimento humano e permitem melhor avaliar a situação dos países da América Latina e os meios para alcançar o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a CEPAL se encarrega de acompanhar os Estados latino-americanos na absorção dos ODS em suas políticas domésticas ao longo do período determinado (CEPAL, 2018b).

Em 2016, a Comissão divulga o documento “Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável”, em que a CEPAL assume a necessidade de uma mudança no modelo de desenvolvimento instituído até o momento. A persistência de problemas sociais e a emergência de crises ambientais exige uma nova agenda de desenvolvimento que instaure a igualdade e a preservação dos recursos naturais no centro de suas formulações, de forma a

incorporar “temas como o direito ao emprego produtivo, a transparência e uma nova equação entre Estado, mercado e sociedade, que estavam ausentes nos ODM” (CEPAL, 2016, p. 15). Assim, a Comissão corrobora com a incorporação da Agenda 2030 e dos ODS em seus trabalhos, devido aos avanços que proporcionam em matéria de diversidade de pautas e pluralidade de atores envolvidos (CEPAL, 2016).

Em 2018, a CEPAL apresenta as prioridades que a instituição define para dar seguimento à absorção dos ODS e da Agenda 2030 em suas proposições para a América Latina. Com relação à promoção de uma eficiente arquitetura institucional na região, aspecto que a CEPAL considera fundamental à efetivação das metas globais, a Comissão identifica a criação do Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre o Desenvolvimento Sustentável, que surge como mecanismo de assimilação dos meios de adaptação dos ODS na região. O Fórum conta com a participação dos Estados Membros da CEPAL, bem como da sociedade civil e de outros organismos de desenvolvimento e integração regional. Toda a experiência da Comissão com relação às análises regionais proporciona a melhor adequação dos ODS à América Latina (CEPAL, 2018b).

A CEPAL também reconhece seu papel central na convocatória dos Estados latino-americanos para orientá-los na consecução das metas globais e compartilhar ideias acerca da incorporação da Agenda 2030. A fim de efetivar os ODS na América Latina e Caribe, a Comissão passa a conduzir suas recomendações principalmente para as temáticas de igualdade e inclusão social, diversificação da estrutura produtiva da região associada a práticas mais sustentáveis de consumo, energia e produção, fomento à inovação tecnológica, educação de qualidade e geração de empregos, melhor gestão dos recursos naturais, garantia de acesso à informação e participação cidadã e incentivo à cooperação Sul-Sul e ao crescimento econômico dos países de renda média (CEPAL, 2018b).

Além disso, como demandado pelos países latino-americanos, é atribuída à CEPAL, sobretudo ao seu Conselho Regional de Planejamento do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), a função de planejar o processo de incorporação da Agenda 2030 na região. Também é requisitado pelos países latino-americanos que a CEPAL utilize seu grande acervo de dados estatísticos sobre a América Latina e o Caribe para auxiliar os Estados na decisão de políticas voltadas à execução da Agenda 2030. A Comissão responsabiliza-se pela produção de indicadores acerca dos ODS, de modo a recomendar aos Estados as melhores estratégias nacionais de adaptação dos objetivos na região (CEPAL, 2018b).

Segundo Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018), o sétimo decênio da CEPAL apresenta uma continuidade na produção das décadas anteriores, mas com a incorporação de mudanças conceituais que colocam a igualdade e a sustentabilidade no centro das formulações da instituição. Os autores são fortes defensores da manutenção histórica da integridade do pensamento cepalino e argumentam que, ao longo do sétimo mandato, a CEPAL não abandonou suas recomendações tradicionais voltadas à transformação produtiva e à superação da heterogeneidade estrutural da região (BÁRCENA; BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Desta forma, sem negligenciar suas formulações clássicas, a CEPAL incorpora a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Na medida em que os países da América Latina e do Caribe tiveram participação ativa na formulação da agenda pós-2015, a CEPAL passa a considerar a passagem dos ODM aos ODS crucial à região, a fim de promover uma agenda que não seja imposta aos países em desenvolvimento, mas que afirme um compromisso conjunto a todas as nações do globo (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

A CEPAL, enquanto agência regional das Nações Unidas, teve êxito ao incorporar as novas temáticas de desenvolvimento advindas no novo milênio. Com relação aos ODM, a Comissão busca incorporar em seus trabalhos as concepções dos oito objetivos estabelecidos, porém o faz de forma a preservar suas convicções acerca da realidade latino-americana e do desenvolvimento regional. Para a Comissão, os ODM mostraram-se insuficientes para proporcionar o desenvolvimento e por isso tiveram pouco alcance nas formulações da instituição. Por outro lado, o esforço internacional em identificar as deficiências dos ODM levam, em 2015, a uma agenda mais inclusiva, participativa e coerente com o panorama socioeconômico da América Latina e do Caribe, de acordo com as necessidades particulares dos Estados latino-americanos. A sustentabilidade e a igualdade tornam-se prioridade para a CEPAL em seu sétimo decênio e, assim, a Comissão inclui sistematicamente as metas dos ODS, em conjunto com os temas macroeconômicos tradicionais, para os quais a instituição sempre destinou relevantes esforços.

CONCLUSÃO

A partir do ano 2000 uma nova agenda internacional de desenvolvimento começa a ser impulsionada pelas Nações Unidas a todo o globo. A CEPAL, como uma das comissões regionais da organização, recebe a missão de liderar a incorporação da agenda na América Latina e no Caribe. Contudo, a participação mais ativa da Comissão nesse processo não é imediata à criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A CEPAL, a partir do seu vasto conhecimento estatístico sobre a região, passa a descrever a evolução dos ODM nos países latino-americanos, de forma a identificar as oportunidades e desafios regionais.

No viés cepalino, os ODM mostraram-se insuficientes para promover o desenvolvimento em suas dimensões econômica, social e ambiental, visto que os índices de pobreza, desigualdades internas e degradação ambiental persistiam. O caráter demasiado generalizante dos ODM também dificultou sua plena efetivação, uma vez que ignorava os diferentes panoramas entre as nações da América Latina. Ademais, a maioria dos países latino-americanos, de renda média, foram deixados de lado nas transações da ajuda ao desenvolvimento. Por isso, a CEPAL encarregou-se de orientar a América latina à consecução de metas mais ambiciosas e compatíveis com a realidade da região.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, por sua vez, partem de circunstâncias históricas bastante distintas daquelas que criaram os ODM. Ao partir de um processo de negociação mais inclusivo, os ODS assumem uma característica universal, fundamental para a forte aceitação no plano internacional, inclusive na CEPAL. A Comissão participa ativamente das formulação e adaptação da Agenda 2030 e dos ODS, de modo a sustentar a perspectiva da América Latina no processo. Segundo a CEPAL, as novas metas e objetivos conferem melhores possibilidades aos países latino-americanos de alcançarem um desenvolvimento sustentável com igualdade.

A figura de Alicia Bárcena também adquire destaque no processo de incorporação na CEPAL das novas temáticas de desenvolvimento, como sustentabilidade, gênero e coesão social. Ao assumir a Secretaria Geral da Comissão, Bárcena evidencia seu compromisso com as metas globais e, em consonância com as Nações Unidas, a CEPAL intensifica seus trabalhos acerca da adaptação da agenda internacional às necessidades regionais. Em 2015, portanto, a CEPAL insere de forma sistêmica no escopo da instituição as concepções da Agenda 2030 e dos ODS.

A mudança de enfoque não significa, no entanto, o abandono das proposições macroeconômicas tradicionais da Comissão. Como visto historicamente, a CEPAL resiste ao

diversos contextos pelos quais atravessam seus mandatos e mantém suas recomendações em termos de transformação produtiva e combate à heterogeneidade estrutural latino-americana. Em conjunto a isso, as preocupações voltadas ao desenvolvimento sustentável e igualitário formam as bases do pensamento da CEPAL em seu sétimo decênio, visto que correspondem a necessidades urgentes para a região latino-americana.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. “O Desenvolvimento da América Latina na Perspectiva da CEPAL nos anos 1990: correção de rumos ou mudança de concepção?” In: FERRAZ, J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L. A. (org.). **Liberalização econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Futura, 2003, p. 100-123.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; CORRÊA, Vanessa Petrelli. A CEPAL ainda é uma escola de pensamento? **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 92-111, jan-abr. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**: a pobreza. 1 ed. Fundação Getulio Vargas, set. 1990. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BARCELLOS, Frederico Cavadas; CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM**: uma avaliação crítica. n. 56. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94600.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2019.

BÁRCENA, Alicia. **Palabras de la Secretaria Ejecutiva Designada en la Asamblea del Personal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe**. Santiago, CEPAL, 27 jun. 2008. Discurso à Assembleia do Pessoal da CEPAL. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/speech/files/33488-DiscursoABI-27junio2008rev5.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BÁRCENA, Alicia.; BIELSCHOWSKY, Ricardo; TORRES, Miguel. El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; TORRES, Miguel (Org.). **Desarrollo e igualdad**: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años. n. 1. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. p. 13-99. Acesso em: 20 mar. 2019.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. 1998. In BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) **Cinquenta Anos do Pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, vol. 1, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista CEPAL** 97. abr 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (comp.). **Sesenta años de la CEPAL**: textos seleccionados del decenio 1998-2008. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; TORRES, Miguel (Org.). **Desarrollo e igualdad**: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años. n. 1. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/46162>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CHANG, Ha-Joon. 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, 2010.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2000-2001**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/25981>. Acesso em: 27 jun. 2019.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2001-2002**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/26160>. Acesso em: 27 jun. 2019.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2004. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/25984>. Acesso em: 27 jun. 2019.

CEPAL. **Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2797-objetivos-desarrollo-milenio-mirada-america-latina-caribe>. Acesso em: 05 jul. 2019.

CEPAL. **Sesenta Años con América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2008. Disponível em: <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/noticias/documentosdetrabajo/0/33380/P33380.xml&xsl=/tpl/p38f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Acesso em: 05 jul. 2019.

CEPAL. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010: impacto distributivo de las políticas públicas**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/18821>. Acesso em: 27 jun. 2019.

CEPAL. **Desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe: seguimento da agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento pós-2015 e Rio+20**. Santiago: Nações Unidas, 2013. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3187-desenvolvimento-sustentavel-america-latina-caribe-seguimento-agendas-nacoes>. Acesso em: 05 jul. 2019.

CEPAL. **Horizontes 2030: A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável**. LC/G.2660/Rev.1. Santiago, 2016.

CEPAL. **A ineficiência da desigualdade**. Síntese. LC/SES.37/4. Santiago, 2018a.

CEPAL. **La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe**. LC/G.2681-P/Rev.3. Santiago, 2018b.

CEPAL. **Alicia Bárcena, Secretária-Executiva da CEPAL**. 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/equipo/alicia-barcelona#>. Acesso em: 15 jul. 2019.

CORAZZA, Gentil. O "regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, mai. 2006.

DAC. **Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation.** Paris: OECD, 1996. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

DOSMAN, Edgar J. **Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo.** Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

FUKUDA-PARR, Sakiko. **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, 2013. Disponível em: <https://ipcig.org/pub/IPCWorkingPaper108.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FUKUDA-PARR, Sakiko; GREENSTEIN, Joshua. **How should MGD implementation be measured: faster progress or meeting targets?** Working Paper n. 63. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010. Disponível em: <https://ipcig.org/pub/IPCWorkingPaper63.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. 1961. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000. p. 239-262.

GTA. **Introdução à proposta do Grupo de Trabalho Aberto para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Tradução de Centro RIO+. PNUD, 2014. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-port.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

HONNIBALL, Arron; SPIJKERS, Otto. 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, 2014. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/306264>. Acesso em: 29 jun. 2019.

HULME, David. **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, 2007. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/773bwpi-wp-1607.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

HULME, David. **The Millennium Development Goals (MDGs): a short history of the world's biggest promise.** BWPI Working Paper n. 100. Manchester: Brooks World Poverty Institute, 2009. Disponível em: <https://www.unidev.info/Portals/0/pdf/bwpi-wp-10009.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

KÖRÖSI, Csaba. Negotiating a common future: what we have learned from the SDGs. In: PACHAURI, Rajendra K. et al. **Building the future we want.** Paris: AFD; Paris: IDDRI; New Delhi: TERI University, 2015. p. 74-78. Disponível em: http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015-LOW_22dec.pdf. Acesso em: 29 jun. 2019.

KROLL, Christian. **Sustainable Development Goals: are the rich countries ready?** Bertelsmann Stiftung, 2015. Disponível em: <https://www.bertelsmann->

stiftung.de/en/publications/publication/did/sustainable-development-goals-are-the-rich-countries-ready/. Acesso em: 29 jun. 2019.

LARGENTAYE, Armand Rioust de. 2015: negotiating a common and sustainable future. In: PACHAURI, Rajendra K. et al. **Building the future we want**. Paris: AFD; Paris: IDDRI; New Delhi: TERI University, 2015. p. 21-33. Disponível em: http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015-LOW_22dec.pdf. Acesso em: 29 jun. 2019.

PINTO, Aníbal. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. 1970. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 2, 2000. p. 567-588.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. 1949. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000. p. 70-136.

RODRIGUES, Octávio. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL: síntesis y crítica. **Comercio Exterior**. México, v. 30, n. 12, p. 1346-1362. 1980.

RODRIGUES, Octávio. **O Estruturalismo Latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como expansão de capacitações**. n. 28-29. São Paulo: Lua Nova, abr. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016. Acesso em: 11 jun. 2019.

SÉNIT, Carole-Anne. Reinventing modes of participation in UN negotiations. In: PACHAURI, Rajendra K. et al. **Building the future we want**. Paris: AFD; Paris: IDDRI; New Delhi: TERI University, 2015. p. 61-73. Disponível em: http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015-LOW_22dec.pdf. Acesso em: 29 jun. 2019.

SUNKEL, Osvaldo. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. **Revista Eure**, Santiago, v. 1, n. 1, p. 13-49, 1970. Disponível em: <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/4024>. Acesso em: 15 abr. 2019.

TRÊS elementos marcantes que distinguem os ODS na história do desenvolvimento. Tancrède Voituriez. [s.l.]: UVED, 7 jan. 2019. (9m30s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=46AzERbpe_w&feature=youtu.be. Acesso em: 28 jun. 2019.

UN. **Report of the UN Secretary-General: a life of dignity for all**. 2013a. Disponível em: https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/SG_Report_MDG_EN.pdf. Acesso em: 17 jun. 2019.

UN. **A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development**. New York: United Nations Publications, 2013b. Disponível em:

<https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=893&menu=156>
1. Acesso em: 28 jun. 2019.

UN. **The Millennium Development Goals Report 2015**. New York, 2015. Disponível em:
https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/UNDP_MDG_Report_2015.pdf
f. Acesso em 17 jun. 2019.

UN. **Background**. 2019a. Disponível em: <https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>.
Acesso em 17 jun. 2019.

UN DEVELOPMENT GROUP. **Reporting on the Millennium Development Goals at the country level**. MDGR Guidance Note, out. 2001. Disponível em:
<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/milenio/desMDG.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2019.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 55/2 United Nations Millennium Declaration**. A/RES/55/2. 18 set. 2000. Disponível em:
<https://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2019.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals**. A/67/L.48/Rev.1. 15 jan. 2013. Disponível em:
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.48/Rev.1&Lang=E. Acesso em:
25 jun. 2019.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 70/1 transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. 70/1 A/RES/70/1. 25 set. 2015. Disponível em:
<https://undocs.org/A/RES/70/1>. Acesso em: 25 jun. 2019.

UNDP. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1990**. New York; Oxford: Oxford University Press, 1990. Disponível em:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNDP. **UNDP support to the implementation of the 2030 agenda for sustainable development**. New York, jan. 2016a. Disponível em:
<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>. Acesso em: Acesso em
17 jun. 2019.

UNDP, 2016b: **From the MDGs to sustainable development for all: lessons from 15 years of practice**. New York, nov. 2016b. Disponível em:
<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/from-mdgs-to-sustainable-development-for-all.html>. Acesso em 17 jun. 2019.

UNDP; WBG. **Transitioning from the MDGs to the SDGs**. nov. 2016. Disponível em:
<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/transitioning-from-the-mdgs-to-the-sdgs.html>. Acesso em 17 jun. 2019.

ANEXOS

ANEXO A – OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

Millennium Development Goals (MDGs)	
Goals and Targets (from the Millennium Declaration)	Indicators for monitoring progress
Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger	
Target 1.A: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day	1.1 Proportion of population below \$1 (PPP) per day ^a 1.2 Poverty gap ratio 1.3 Share of poorest quintile in national consumption
Target 1.B: Achieve full and productive employment and decent work for all, including women and young people	1.4 Growth rate of GDP per person employed 1.5 Employment-to-population ratio 1.6 Proportion of employed people living below \$1 (PPP) per day 1.7 Proportion of own-account and contributing family workers in total employment
Target 1.C: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger	1.8 Prevalence of underweight children under-five years of age 1.9 Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption
Goal 2: Achieve universal primary education	
Target 2.A: Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling	2.1 Net enrolment ratio in primary education 2.2 Proportion of pupils starting grade 1 who reach last grade of primary 2.3 Literacy rate of 15-24 year-olds, women and men
Goal 3: Promote gender equality and empower women	
Target 3.A: Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005, and in all levels of education no later than 2015	3.1 Ratios of girls to boys in primary, secondary and tertiary education 3.2 Share of women in wage employment in the non-agricultural sector 3.3 Proportion of seats held by women in national parliament
Goal 4: Reduce child mortality	
Target 4.A: Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate	4.1 Under-five mortality rate 4.2 Infant mortality rate 4.3 Proportion of 1 year-old children immunised against measles
Goal 5: Improve maternal health	
Target 5.A: Reduce by three quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio	5.1 Maternal mortality ratio 5.2 Proportion of births attended by skilled health personnel
Target 5.B: Achieve, by 2015, universal access to reproductive health	5.3 Contraceptive prevalence rate 5.4 Adolescent birth rate 5.5 Antenatal care coverage (at least one visit and at least four visits) 5.6 Unmet need for family planning
Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	
Target 6.A: Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS	6.1 HIV prevalence among population aged 15-24 years 6.2 Condom use at last high-risk sex 6.3 Proportion of population aged 15-24 years with comprehensive correct knowledge of HIV/AIDS 6.4 Ratio of school attendance of orphans to school attendance of non-orphans aged 10-14 years
Target 6.B: Achieve, by 2010, universal access to treatment for HIV/AIDS for all those who need it	6.5 Proportion of population with advanced HIV infection with access to antiretroviral drugs
Target 6.C: Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases	6.6 Incidence and death rates associated with malaria 6.7 Proportion of children under 5 sleeping under insecticide-treated bednets 6.8 Proportion of children under 5 with fever who are treated with appropriate anti-malarial drugs 6.9 Incidence, prevalence and death rates associated with tuberculosis 6.10 Proportion of tuberculosis cases detected and cured under directly observed treatment short course

Goal 7: Ensure environmental sustainability	
Target 7.A: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources	7.1 Proportion of land area covered by forest 7.2 CO ₂ emissions, total, per capita and per \$1 GDP (PPP) 7.3 Consumption of ozone-depleting substances 7.4 Proportion of fish stocks within safe biological limits 7.5 Proportion of total water resources used 7.6 Proportion of terrestrial and marine areas protected 7.7 Proportion of species threatened with extinction
Target 7.B: Reduce biodiversity loss, achieving, by 2010, a significant reduction in the rate of loss	
Target 7.C: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation	7.8 Proportion of population using an improved drinking water source 7.9 Proportion of population using an improved sanitation facility
Target 7.D: By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers	7.10 Proportion of urban population living in slums ^b
Goal 8: Develop a global partnership for development	
Target 8.A: Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system	<i>Some of the indicators listed below are monitored separately for the least developed countries (LDCs), Africa, landlocked developing countries and small island developing States.</i>
Includes a commitment to good governance, development and poverty reduction – both nationally and internationally	<u>Official development assistance (ODA)</u>
Target 8.B: Address the special needs of the least developed countries	8.1 Net ODA, total and to the least developed countries, as percentage of OECD/DAC donors' gross national income 8.2 Proportion of total bilateral, sector-allocable ODA of OECD/DAC donors to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation) 8.3 Proportion of bilateral official development assistance of OECD/DAC donors that is untied 8.4 ODA received in landlocked developing countries as a proportion of their gross national incomes 8.5 ODA received in small island developing States as a proportion of their gross national incomes
Includes: tariff and quota free access for the least developed countries' exports; enhanced programme of debt relief for heavily indebted poor countries (HIPC) and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction	<u>Market access</u>
Target 8.C: Address the special needs of landlocked developing countries and small island developing States (through the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States and the outcome of the twenty-second special session of the General Assembly)	8.6 Proportion of total developed country imports (by value and excluding arms) from developing countries and least developed countries, admitted free of duty 8.7 Average tariffs imposed by developed countries on agricultural products and textiles and clothing from developing countries 8.8 Agricultural support estimate for OECD countries as a percentage of their gross domestic product 8.9 Proportion of ODA provided to help build trade capacity
Target 8.D: Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term	<u>Debt sustainability</u>
	8.10 Total number of countries that have reached their HIPC decision points and number that have reached their HIPC completion points (cumulative) 8.11 Debt relief committed under HIPC and MDRI Initiatives 8.12 Debt service as a percentage of exports of goods and services
Target 8.E: In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable essential drugs in developing countries	8.13 Proportion of population with access to affordable essential drugs on a sustainable basis
Target 8.F: In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications	8.14 Fixed telephone lines per 100 inhabitants 8.15 Mobile cellular subscriptions per 100 inhabitants 8.16 Internet users per 100 inhabitants

The Millennium Development Goals and targets come from the Millennium Declaration, signed by 189 countries, including 147 heads of State and Government, in September 2000 (<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>) and from further agreement by member states at the 2005 World Summit (Resolution adopted by the General Assembly - A/RES/60/1, <http://www.un.org/Docs/journal/asplws.asp?m=A/RES/60/1>). The goals and targets are interrelated and should be seen as a whole. They represent a partnership between the developed countries and the developing countries "to create an environment – at the national and global levels alike – which is conducive to development and the elimination of poverty".

^a For monitoring country poverty trends, indicators based on national poverty lines should be used, where available.

^b The actual proportion of people living in slums is measured by a proxy, represented by the urban population living in households with at least one of the four characteristics: (a) lack of access to improved water supply; (b) lack of access to improved sanitation; (c) overcrowding (3 or more persons per room); and (d) dwellings made of non-durable material.

ANEXO B – PAÍSES MEMBROS DO GRUPO DE TRABALHO ABERTO DA ONU

Membership of the Open Working Group on Sustainable Development Goals

1. Algeria/Egypt/Morocco/Tunisia
2. Ghana
3. Benin
4. Kenya
5. United Republic of Tanzania
6. Congo
7. Zambia/Zimbabwe
8. Nauru/Palau/Papua New Guinea
9. Bhutan/Thailand/Viet Nam
10. India/Pakistan/Sri Lanka
11. China/Indonesia/Kazakhstan
12. Cyprus/Singapore/United Arab Emirates
13. Bangladesh/Republic of Korea/Saudi Arabia
14. Iran (Islamic Republic of)/Japan/Nepal
15. Colombia/Guatemala
16. Bahamas/Barbados
17. Guyana/Haiti/Trinidad and Tobago
18. Mexico/Peru
19. Brazil/Nicaragua
20. Argentina/Bolivia (Plurinational State of)/Ecuador
21. Australia/Netherlands/United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
22. Canada/Israel/United States of America
23. Denmark/Ireland/Norway
24. France/Germany/Switzerland
25. Italy/Spain/Turkey
26. Hungary
27. Belarus/Serbia
28. Bulgaria/Croatia
29. Montenegro/Slovenia
30. Poland/Romania

Fonte: UN GENERAL ASSEMBLY (2013, p.2).

ANEXO C – OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Sustainable Development Goals

- Goal 1. End poverty in all its forms everywhere
- Goal 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture
- Goal 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages
- Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all
- Goal 5. Achieve gender equality and empower all women and girls
- Goal 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all
- Goal 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all
- Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all
- Goal 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation
- Goal 10. Reduce inequality within and among countries
- Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable
- Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns
- Goal 13. Take urgent action to combat climate change and its impacts*
- Goal 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development
- Goal 15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss
- Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels
- Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development

* Acknowledging that the United Nations Framework Convention on Climate Change is the primary international, intergovernmental forum for negotiating the global response to climate change.