

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**RAPHAEL TELES OLIVEIRA**

**PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E AS TRANSFORMAÇÕES DO  
CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: DA CEPAL À ONDA PROGRESSISTA SUL-  
AMERICANA**

**UBERLÂNDIA  
2019**

**RAPHAEL TELES OLIVEIRA**

**PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E AS  
TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: DA CEPAL  
À ONDA PROGRESSISTA SUL-AMERICANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento econômico.

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

Co-orientador: Prof. Dr. Tiago Camarinha Lopes

**Uberlândia**

**2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

O48p  
2019

Oliveira, Raphael Teles, 1994-

Planejamento para o desenvolvimento e as transformações do capitalismo contemporâneo [recurso eletrônico] : da Cepal à onda progressista Sul-americana / Raphael Teles Oliveira. - 2019.

Orientador: Niemeyer Almeida Filho.

Coorientador: Tiago Camarinha Lopes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.973>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Economia. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Planejamento. 4. Nações Unidas. Comissão Econômica para a América Latina. I. Almeida Filho, Niemeyer, 1954-, (Orient.). II. Lopes, Tiago Camarinha, 1983-, (Coorient.). III. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. IV. Título.

---

CDU:330

# **PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: DA CEPAL À ONDA PROGRESSISTA SUL-AMERICANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento econômico.

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

Co-orientador: Prof. Dr. Tiago Camarinha Lopes

Uberlândia, 25 de março de 2019.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho (orientador) – UFU

---

Prof. Dr. Tiago Camarinha Lopes (co-orientador) – UFG

---

Profª. Dra. Soraia Aparecida Cardozo – UFU

---

Gustavo Louis Henrique Pinto - IFG

Para meus pais, Eleni e Ismael.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Niemeyer Almeida Filho por ter me proporcionado a liberdade e segurança necessárias para a minha investigação. Desde os nossos primeiros contatos na disciplina de Problemas Contemporâneos do Desenvolvimento Brasileiro, percebi uma grande afinidade teórica, especialmente pela sua disposição e abertura ao debate econômico plural. Rapidamente se tornou uma referência de Professor pela forma como envolve os estudantes na construção das aulas, escutando e valorizando o que cada um tem a contribuir. Nos momentos mais difíceis do curso me ajudou a refazer novas possibilidades para o futuro. Levo do nosso encontro mais do que uma influência acadêmica, uma inspiração pessoal de escuta e cuidado com as pessoas.

Ao meu co-orientador, Tiago Camarinha Lopes, quem acompanhou de modo decisivo a minha trajetória desde a época da graduação. Sou grato por todo seu apoio e pelos seus valiosos ensinamentos para a vida. As nossas discussões me ajudaram a resolver vários impasses na pesquisa e a me guiar pelas minhas próprias questões, me instigando a construir um caminho autêntico.

À Universidade Federal de Uberlândia, especialmente ao Instituto de Economia e Relações Internacionais, instituição que me orgulho de chamar *Alma Mater*. Encontrei na UFU um ambiente plural e aberto no qual foi possível colocar em movimento as minhas inquietações teóricas.

À Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL-ONU), pela oportunidade dada a mim de estudar na sua sede durante o período de pesquisa desse trabalho através da sua Escola de Verão sobre economias latino-americanas. Agradeço à equipe de organização do curso e a todos os amigos que fiz e que me acolheram durante o período em Santiago. O trabalho da CEPAL sempre me serviu de estímulo para a pesquisa desde o início da minha graduação.

Quero agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento à pesquisa que me permitiu dedicar integralmente ao mestrado.

De forma muito especial, quero agradecer aos amigos que me acompanham há muitos anos e que trouxeram leveza nos momentos angustiantes, Brenner, Bruna, João Pedro, Tássia e

Túlio. Agradeço também aos amigos especiais que fiz em Uberlândia, pelas conversas e pelo acolhimento, o Thiago, a Érica, o Paulo, o Marcos, a Daiane e a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha jornada.

Por fim, agradeço e dedico esse trabalho à minha família pelo apoio incondicional na minha jornada. Serviram de grande inspiração e suporte emocional durante todo esse período, dando-me sempre liberdade para a construção dos meus caminhos.

“O ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de nação terá que ser agora, inevitavelmente, o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país”

Celso Furtado

## RESUMO

O trabalho se propõe a analisar a trajetória do planejamento em relação ao desenvolvimento econômico, verificando as mudanças que ocorrem na sua orientação a partir da atuação da CEPAL na América Latina e dos limites contemporâneos ao exercício de projetos nacionais de desenvolvimento. O período do pós-Segunda Guerra até o início dos anos 1970 (1945-1973) foi caracterizado por uma grande expansão econômica mundial, de tal maneira que é frequentemente referenciado na literatura como anos dourados do capitalismo. Esses anos se constituíram como um período privilegiado para o planejamento econômico nos países centrais e nos países periféricos. Na América Latina houve a adoção de projetos nacionais de industrialização orientados por uma perspectiva de superação da inserção desfavorável da região na Divisão Internacional do Trabalho (DIT). Entretanto, esse sistema de regulação que garantia certa estabilidade e o protagonismo ao planejamento se mostrou como um interregno na história do capitalismo em um contexto marcado pela guerra fria. As transformações ocorridas desde então em relação à internacionalização do capital, à financeirização e ao neoliberalismo levaram à ruína aquele sistema de regulação, trazendo consequências para o enfrentamento dos problemas econômicos contemporâneos. Mais recentemente, a ascensão de governos com plataformas populares na América do Sul, denominados em seu conjunto por Onda Progressista Sul-Americana, fazem surgir questões em relação às possibilidades e limites de execução de um projeto econômico nacional na contemporaneidade. Enquanto a transformação estrutural exige capacidade de planejamento, os movimentos mais recentes do capitalismo em direção à financeirização impõem uma adaptação da atividade estatal de modo a privilegiar a estabilidade em detrimento de uma posição mais ativa na economia. Ao final, é apontado através da experiência da Onda Progressista Sul-Americana que o planejamento para a transformação estrutural perde seu espaço e, portanto, isso tem consequências diretas para as economias dos países periféricos no sentido de limitar a soberania de política econômica.

Palavras-chave: Planejamento, Desenvolvimento econômico, transformação estrutural, CEPAL, governos progressistas, economia política.

## **ABSTRACT**

This work analyzes the trajectory of economic development planning, examining the changes in relation to the actions of ECLAC in Latin America and the limitations of national development projects. The period from post-Second World War to the early 1970s (1945-1973) often referred to as the golden years of capitalism, was characterized by great global economic expansion, was characterized by a great global economic expansion. These years were a privileged period for economic planning in the central countries and in the peripheral countries. National industrialization projects were adopted in Latin America oriented by a perspective of overcoming the unfavorable insertion of the region in the International Labor Division (ILD). The regulation system that guaranteed a certain stability and the protagonism of planning was as an interregnum in the history of capitalism in a context marked by the cold war. Since then financialization and neoliberalism led to the destruction of this regulation system, which brings challenges for addressing contemporary economic problems. More recently, the rise of progressive governments in South America, called as a whole by South American Progressive Tide or Pink Tide, raises questions regarding the possibilities and limits of execution of national economic projects. While structural transformation requires planning, the recent movement towards financialization forces the state to privilege stability rather than an active role in the economy. The experience of the South American Progressive Tide shows that planning for structural transformation lost its space, which directly impacts the economies and sovereignty of economic policy in peripheral countries.

**Key words:** Planning, Economic development, structural transformation, ECLAC, progressive governments, political economy.

## RESUMEN

El trabajo se propone analizar la trayectoria de la planificación en relación al desarrollo económico, verificando los cambios que ocurren en su orientación a partir de la actuación de la CEPAL en América Latina y de los límites contemporáneos al ejercicio de proyectos nacionales de desarrollo. El período que se inicia desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta el comienzo de los años 1970 (1945-1973) fue caracterizado por una gran expansión económica mundial, de tal manera que a menudo se hace referencia en la literatura como años dorados del capitalismo. Estos años se constituyeron como un período privilegiado para la planificación económica en los países centrales y en los países periféricos. En América Latina hubo la adopción de proyectos nacionales de industrialización orientados por una perspectiva de superación de la inserción desfavorable de la región en la División Internacional del Trabajo (DIT). Ese sistema de regulación que garantizaba cierta estabilidad y el protagonismo a la planificación se mostró como un interregno en la historia del capitalismo en un contexto marcado por la guerra fría. Las transformaciones ocurridas desde entonces en relación a la internacionalización del capital, a la financierización y al neoliberalismo llevaron a la ruina ese sistema de regulación, trayendo consecuencias para el enfrentamiento de los problemas económicos contemporáneos. Más recientemente, el ascenso de gobiernos con plataformas populares en América del Sur, denominados en su conjunto por Ola Progresista Sudamericana, hacen surgir cuestiones en relación a las posibilidades y límites de ejecución de un proyecto económico nacional en la contemporaneidad. Mientras que la transformación estructural exige capacidad de planificación, los movimientos más recientes del capitalismo hacia la financierización imponen una adaptación de la actividad estatal para privilegiar la estabilidad en detrimento de una posición más activa en la economía. Al final, es señalado a través de la experiencia de la Ola Progresista Sudamericana que la planificación para la transformación estructural pierde su espacio y, por lo tanto, tiene consecuencias directas para las economías de los países periféricos en el sentido de limitar la soberanía de política económica.

Palabras clave: Planificación, Desarrollo económico, transformación estructural, CEPAL, gobiernos progresistas, economía política.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AD</b>	<i>Acción Democrática</i>
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BNDE</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
<b>CEPAP</b>	Comissão Econômica para a Ásia e o Pacífico
<b>CEPE</b>	Comissão Econômica para a Europa
<b>COPEI</b>	<i>Comité de Organización Política Electoral Independiente</i>
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>DIT</b>	Divisão Internacional do Trabalho
<b>ECOSOC</b>	Conselho Econômico e Social
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FA</b>	<i>Frente Amplio</i>
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>IED</b>	Investimento Externo Direto
<b>ILPES</b>	Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
<b>ODS</b>	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAIS</b>	<i>Patria Altiva y Soberana</i>
<b>PJ</b>	<i>Partido Justicialista</i>
<b>PPD</b>	<i>Partido por la Democracia</i>
<b>PSUV</b>	<i>Partido Socialista Unido de Venezuela</i>
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>TDE</b>	Teorias do Desenvolvimento Econômico
<b>UDI</b>	<i>Unión Democrática Independiente</i>
<b>URD</b>	<i>Unión Republicana Democrática</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E A CEPAL.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Qualificando o Planejamento.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2. Planejamento, Desenvolvimentismo e Transformação social .....</b>	<b>21</b>
<b>1.3. A Natureza do Planejamento na Cepal dos anos 1950 e 1960 .....</b>	<b>24</b>
<b>1.4. As Atuais Orientações e Recomendações da Cepal em relação ao Planejamento ..</b>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO 2. O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO</b>	
<b>CONTEMPORÂNEO .....</b>	<b>39</b>
<b>2.1. A Natureza Intrinsecamente Instável do Capitalismo.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 A Crise Estrutural da Década de 1970 e a Consolidação do Neoliberalismo .....</b>	<b>44</b>
<b>2.3. O Capitalismo Contemporâneo e as Restrições às Políticas de Desenvolvimento na</b>	
<b>Perspectiva Nacional.....</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO 3. A ONDA PROGRESSISTA SUL-AMERICANA E A CAPACIDADE</b>	
<b>DE PLANEJAMENTO .....</b>	<b>54</b>
<b>3.1 A Experiência Progressista .....</b>	<b>54</b>
<b>3.2 Limites ao Exercício do Planejamento na Experiência Progressista .....</b>	<b>62</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>73</b>

## INTRODUÇÃO

No pós-guerra houve uma grande expansão econômica nos países centrais, disseminada como impulso para o sistema global, denominada na literatura de anos dourados do capitalismo, compreendidos entre 1945-1973. Visto na perspectiva atual, este período parece ter sido um interregno de uma trajetória mais geral de concentração de renda e riqueza em diversas dimensões ou níveis de agregação, nos termos de Piketty (2013). Foi nesse período que se estabeleceu uma relação ideológica entre crescimento e progresso, sustentada pelo que se referencia na literatura especializada como Teorias de Desenvolvimento Econômico (TDE). Ademais, houve um esforço de formulação de políticas de aceleração do desenvolvimento capitalista que culminaram em atividades de planejamento e programação econômica.

Nesse contexto, na América Latina destaca-se o papel da CEPAL na construção da experiência de planejamento para o desenvolvimento na periferia nos anos 1960 a partir da Divisão de Desenvolvimento e da criação do Instituto Latino Americano de Planificação Econômica e Social (ILPES), inclusive com a adoção de agendas de formação de quadros para o planejamento econômico. A experiência de planejamento inaugural na região foi configurada pela utilização de técnicas de programação econômica da produção e pela industrialização. Ela se esgota posteriormente nos anos 1970 em razão dos movimentos geopolíticos que o mundo atravessa naquele período, bem como da instabilidade internacional relacionada aos choques do petróleo, às pressões inflacionárias e ao endividamento externo das economias da região, que se arrastou ao longo da década de 1980.

O período posterior coincide com o estabelecimento e consolidação dos consensos de política econômica no âmbito supranacional e o neoliberalismo como doutrina predominante. De inspiração liberal, mas adaptada ao novo contexto marcado pelo processo de globalização, o neoliberalismo reafirma o papel autorregulador dos mercados e de mecanismos supostamente naturais do seu funcionamento. Elementos que funcionariam como os garantidores da convergência e homogeneização econômica no longo prazo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> O neoliberalismo não está restrito somente ao discurso e prática política, mas também foi constituído por esforços teóricos que dão o devido suporte técnico e justificam a consecução das políticas neoliberais. Por exemplo, a propósito da convergência, o equilíbrio é amparado pela literatura neoclássica a respeito das teorias e modelos de crescimento econômico, que tem como exemplo o modelo de Solow. Esses modelos influenciaram e ainda influenciam as discussões do *mainstream* econômico sobre desenvolvimento, obliterando-se no debate a carga política e o papel indutor do Estado.

Em meio à consolidação do neoliberalismo na América do Sul, emergem governos com plataformas progressistas em diversos países da região num fenômeno denominado de Guinada à Esquerda, Onda Rosa, ou ainda Onda Progressista. Esse movimento teve início com a eleição de Hugo Chavez em 1999, seguida nos anos posteriores de uma crescente ascensão de governos ligados ao espectro da esquerda e centro-esquerda ao longo da década de 2000 (SANTOS, 2018).

Dentre os governos referenciados na literatura como governos progressistas na América do Sul, destacam-se: Hugo Chávez (1999-2013) na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) no Brasil (2003); Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015) na Argentina; Tabaré Vazquez (2005-2010) (2015-presente) e José Mujica (2010- 2015) no Uruguai; Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010) (2014-2018) no Chile; Evo Morales (2006-presente) na Bolívia; Rafael Correa (2007-2017) no Equador e Fernando Lugo (2008-2012) no Paraguai.<sup>2</sup>

O fenômeno não é de modo algum uniforme e tem especificidades muito particulares em cada país. Assim, não é possível tratar de maneira homogênea os diferentes governos, porém, em linhas gerais, os programas políticos se caracterizam por resgatar em alguma medida a ação econômica estatal e o papel das políticas sociais. Embora eleitos com uma plataforma reformista<sup>3</sup>, os governos progressistas são confrontados com uma conjuntura de globalização no período de hegemonia neoliberal já consolidada. A experiência se apresenta como especialmente intrigante dada a atual quadra histórica marcada pelo neoliberalismo. Dessa maneira, a Onda Progressista se apresenta de modo deslocado e contraditório com o ambiente geopolítico formatado.

De acordo com Santos (2018, p.13), “a onda progressista surgiu como reação aos efeitos socialmente deletérios da conjunção entre globalização e neoliberalismo na América do Sul”. Porém, para que um movimento de reação ou contestação de determinado estado de coisas se consolide e efetive sua agenda política, são necessárias algumas condições práticas que viabilizem o projeto. Essas condições às quais nos referimos estão ligadas inevitavelmente à forma como o planejamento econômico é incorporado na organização do Estado. Vale dizer

---

<sup>2</sup> Sáez (2008) destaca também Daniel Ortega na Nicarágua e Álvaro Colom na Guatemala, expandindo o conceito de Onda Progressista para toda a América Latina. Entretanto, para o presente trabalho optou-se por circunscrever o ciclo progressista à região da América do Sul tal como Santos (2018).

que o planejamento não se restringe apenas ao ponto de vista técnico, mas, nesse caso, destaca-se especialmente a perspectiva dos limites que são colocados estruturalmente a essa atividade no âmbito do Estado contemporâneo. Em outras palavras, o modo como as possibilidades do planejamento de políticas econômicas para o desenvolvimento se inserem no Estado não é determinado apenas discricionariamente pelos governos, de modo que existem outros fatores que condicionam a consecução dos projetos que são colocados no debate econômico.

Sobre esse aspecto emerge o questionamento sobre a natureza de movimentos de guinada à esquerda e sua relação com as experiências originárias de planejamento para o desenvolvimento capitalista empreendidas na região. Assume-se a hipótese de que as experiências progressistas sul-americanas expressam, cada uma com as suas particularidades, os efeitos das transformações do capitalismo contemporâneo e os limites ao planejamento do desenvolvimento na periferia.

A trilha investigativa passa por verificar se o planejamento econômico do desenvolvimento ainda tem lugar no capitalismo contemporâneo, com ênfase especial para a região da América do Sul. Portanto, decorrem dessa investigação implicações sobre algumas discussões que estão em voga no pensamento social latino-americano acerca de democracia, neoliberalismo, Estado, soberania, políticas sociais e econômicas.

Para se fazer uma análise rigorosa desse processo, temos no primeiro capítulo uma elaboração que passa, primeiro, por diferenciar o planejamento da intervenção estatal na economia. Assim, ele pode ser qualificado de modo a se conectar eventualmente com a ideia de desenvolvimento. A partir disso, verifica-se as mudanças de orientação às quais ele é submetido. O caminho escolhido para atingir esse objetivo é analisar a atuação da CEPAL, uma vez que é uma organização que participou ativamente da construção do pensamento econômico latino-americano e ensejou o planejamento na região no pós-segunda-guerra, de tal maneira que engloba bem os aspectos que estamos a tratar nesse trabalho.

Em seguida, o segundo capítulo assume a tese de que o período dos anos dourados é um interregno na história do capitalismo. Para tanto, mostra-se sinteticamente a crise que se estabeleceu nos anos 1970, entendida como uma crise regular estrutural. Porém, o mais relevante para a dissertação é mostrar que as mudanças que se engendram nos anos 1970 e se configuram sobretudo nos anos 1990 desenham uma fase do capitalismo em que o grau de autonomia para a formulação de políticas de desenvolvimento nacionais se encurta. Esse

encurtamento não significa que o Estado nacional tenha deixado de ser uma instituição estruturalmente indispensável, mas que a forma de sua atuação muda, sobretudo para a periferia.

O capítulo 3 mostra como essas mudanças descritas no capítulo 2 impactam a América Latina e particularmente aqueles países que caracterizam os Governos Progressistas. De muitos elementos que se pode extrair dessa análise, privilegia-se aqueles relacionados ao planejamento. Por fim, há uma seção para as considerações finais na qual são delineadas as conclusões do trabalho.

## **CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E A CEPAL**

### **1.1 Qualificando o Planejamento**

A atuação do Estado capitalista no último século demonstrou que a perspectiva de planificação não estava restrita apenas ao socialismo real. Isso porque o planejamento pode se ligar a diferentes tipos de experiências em distintos momentos históricos. É possível localizar como a noção de plano é incorporada por cada perspectiva teórica, mesmo entre escolas de pensamento econômico que partem de pressupostos epistemológicos diversos. Nesse sentido, o planejamento é inerente aos modos de se organizar a reprodução da vida social e está presente em vários níveis, seja no âmbito estatal ou da unidade produtiva.

Logo, o planejamento em si não carrega uma orientação pré-definida, de tal maneira que, a depender do contexto histórico e econômico, pode se encarregar de diferentes funções numa economia capitalista. Ele apresenta um caráter não exclusivo, ou seja, pode estar presente em diferentes contextos dentro do mesmo modo de produção. No entanto a orientação e a função do plano em cada um deles nem sempre é a mesma. O que define essa orientação? Como ela se relaciona com a acumulação e expansão do capital?

O caminho adotado para compreender melhor essas questões é analisar a trajetória do planejamento, especialmente em relação às mudanças das funções que desempenha e aos limites colocados à sua execução. A forma como o planejamento se insere em cada quadra histórica diz respeito à estrutura que condiciona esses movimentos.

Uma vez que a organização econômica não é fechada em si mesma, nem é um fato dado por uma natureza imutável, sempre haverá espaço para que algo dessa estrutura se transforme. Qualquer tentativa de naturalizar as relações sociais e econômicas, embora tenha uma função ideológica, carece de uma fundamentação histórica. Por isso, de acordo com Matus (1993, p.11), “o planejamento social não é mero um jogo contra a natureza”. Ele se constitui como uma condição de existência de um horizonte de transformação na medida em que permite a possibilidade de reorientar trajetórias, modificar tendências e engendrar novas formas.

De acordo com o próprio ILPES (1966, p.16), o planejamento é “um instrumento de racionalização de políticas”. Existem outras definições sobre essa atividade que convergem também para a ideia de racionalidade. Dentre elas, vale destacar, Matus (1993, p.14) que define o planejamento como um processo social de “conduzir conscientemente” a ação, cujo objeto está em constante movimento. Já Mindlin (2010, p.7) ressalta que o plano é “um modelo teórico para a ação” que teria, portanto, o objetivo de “organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade”. As hipóteses ganham especial relevância para a orientação do planejamento, pois são a partir delas que são construídos os modelos que podem se efetivar em ações práticas e em políticas públicas para o desenvolvimento econômico. Todavia, a forma como o processo de racionalização se conecta com a ideia de desenvolvimento não é automática, mas depende das condições históricas e sociais.

Enquanto técnica, o planejamento constitui um arranjo de ferramentas diversas para a consecução de um determinado objetivo. Porém, o alcance, a viabilidade e os objetivos do processo de planejamento são condicionados por elementos que vão além das questões técnicas. Esses elementos de natureza econômica, política, social e administrativa podem possibilitar a sua imbricação com o desenvolvimento. Em outras palavras, assume-se que o processo de racionalização da ação política ou econômica para um determinado fim (planejamento) não tem obrigatoriamente uma essência pró-desenvolvimento, entretanto, ainda que não possam ser tratados como sinônimos, podem eventualmente se articular, como foi demonstrado historicamente ao longo do século XX, inclusive na experiência capitalista dada a natureza do desenvolvimento.<sup>4</sup>

De acordo com o ILPES (1966, p. 14), o planejamento necessitaria de coincidir com a “aplicação de definições político-doutrinárias claras e precisas”. Ou seja, para que o planejamento esteja orientado para o desenvolvimento econômico, não se pode prescindir de um diagnóstico teórico que subsidie esse direcionamento. O diagnóstico se baseia na ideia que é possível fazer uma programação econômica para guiar o caminho até os objetivos a serem atingidos. Nesse mesmo sentido, para Furtado (1958, p. 39) a programação do desenvolvimento “baseia-se na regra geral de que da teoria econômica é possível derivar princípios normativos, ou seja, guias para a ação”. Destaca-se o caráter eminentemente estratégico da economia, do

---

<sup>4</sup> O desenvolvimento capitalista pode ser estimulado e orientado através de instrumentos de controle e programação da produção, comportando também a coordenação e elaboração de metas definidas politicamente.

qual o planejamento se constitui como parte importante, exigindo uma postura ativa na relação com o objeto em análise.

Tendo em vista o caráter inerentemente instável do modo de produção capitalista, bem como a incerteza que o permeia nos termos de Keynes (1930) e (1936), os agentes buscam lidar com esse aspecto do ponto de vista microeconômico e estratégico. Entretanto, do ponto de vista sistêmico, a instabilidade não é erradicada. Assim, a busca por estabilidade em um sistema instável marca a dinâmica das economias capitalistas.

Esse aspecto também constitui um desafio ao Estado, uma vez que, ao manter uma relação de interdependência com o mercado, também é confrontado com o problema da instabilidade inerente ao capitalismo. Nesse sentido, conforme Osorio (2014, p.79) “o Estado cumpre funções econômicas em estreita relação com a reprodução do capital, que necessita de fatores políticos e ideológicos para se realizar”. Essa estreita relação que é mantida entre Estado e mercado vale para questionar a oposição que é colocada entre as duas instâncias.

O Estado se utiliza de ferramentas para garantir a reprodução do capital e intervém de formas diferentes conforme as exigências de cada quadra histórica. Ao longo do século XX, a atuação e o papel do Estado passaram por modificações e esses movimentos também dizem respeito ao lugar ocupado pelo planejamento no âmbito estatal e na teoria econômica. As mudanças da orientação e inserção dos processos de planejamento expressam como a relação Estado e mercado estruturam arranjos distintos em um mesmo modo de produção.

Poderíamos esperar um papel de destaque para a atividade de planejamento na teoria econômica, mas nem sempre foi esse o lugar dado a ela. Mindlin (2010, p. 12) destaca que o conceito de planejamento até os anos 1930 “parecia totalmente absurdo” para a teoria econômica, como se fosse mesmo algo alheio ao campo da economia. Esse conceito é incorporado por algumas questões práticas que impunham a necessidade do planejamento, vale destacar: as mudanças advindas da crise de 1929, o esforço econômico para a economia de guerra e a experiência de planejamento soviético.

Conforme esta linha de investigação que busca compreender a planificação na relação com os seus condicionantes históricos, o planejamento não é sinônimo de intervenção estatal, ou melhor planejamento para o desenvolvimento não se restringe às intervenções estatais na economia, embora o Estado possa se valer do uso de intervenções como um instrumento para a

efetivação de políticas de desenvolvimento. A intervenção estatal *per se* não garante a imbricação entre plano e desenvolvimento. Inclusive ela pode assumir sentido diverso do proposto pelo planejamento para o desenvolvimento, na medida em que pode assumir a forma de um instrumento orientado para favorecer a reprodução do estado de coisas e manutenção da estrutura econômica, isto é, no sentido contrário às mudanças estruturais.

Isso significa que o Estado também pode se valer em determinados contextos históricos de intervenções para evitar transformações estruturais com o objetivo de equacionar o problema da instabilidade. Nesse sentido, Lopes e Almeida Filho (2013) fazem uma distinção entre o planejamento e a intervenção estatal, caracterizando de modo mais aprofundado os conceitos.

Enquanto o planejamento econômico se refere a resolver conscientemente o problema sobre todos os meandros da produção e distribuição (o que, quanto, como produzir e como distribuir), a intervenção restringe-se à manipulação de variáveis macroeconômicas, com o objetivo de atingir estabilidade, ou seja, de reduzir a amplitude dos ciclos econômicos.

O planejamento também se difere da intervenção na medida em que abre novas possibilidades para uma orientação inédita ao processo de produção e distribuição, ao passo que a intervenção estatal orientada para a correção de desvios sob um parâmetro de estabilidade não permite. Portanto, se o objetivo da intervenção for a busca de estabilidade em um sistema inerentemente instável, ela não se conecta à ideia de transformação estrutural já que isso conduz a uma força disruptiva que implicaria no incremento de instabilidade. Existem, portanto, implicações para a relação entre planejamento e transformação estrutural, bem como a interpretação que se faz do desenvolvimentismo.

Podemos concluir que não há uma identidade automática que permita utilizar as ideias de planejamento, desenvolvimento e transformação como sinônimas, mas, eventualmente, são conceitos articuláveis, tal como a história do século XX demonstrou. Dessa maneira, essa articulação pode ser reconstruída analítica e historicamente. Na próxima seção são elaboradas algumas possibilidades sobre o tema.

## 1.2. Planejamento, Desenvolvimentismo e Transformação social

Para apreender a proposta da CEPAL nos anos 1950 e 1960, a qual estudaremos mais adiante, faz-se necessário reconstruir a relação eventual entre o planejamento e o desenvolvimento capitalista. Entretanto, para a experiência inaugural de planejamento da industrialização na América Latina promovida pela CEPAL vale salientar que, mais do que estabelecer uma relação entre planejamento e desenvolvimento, é preciso que essa articulação esteja referenciada à ideia de transformação estrutural e transformação social. Não se trata de qualquer orientação para o desenvolvimento genericamente, uma vez que um dos objetivos dessa experiência consistia na mudança da inserção periférica.

Outro aspecto relevante é reposicionar o debate acerca das relações entre Estado e mercado. As atuais discussões no âmbito político brasileiro, como as propostas de reformas trabalhista e previdenciária, para citar dois exemplos, reascende o debate público sobre o papel do Estado. Assim, embora essa seja uma discussão especialmente relevante na história do pensamento econômico, os debates acerca do “tamanho do Estado” extrapolam a discussão acadêmica e está presente nos meios de comunicação e no cotidiano social.

Assim, é preciso explorar um pouco melhor a dinâmica entre Estado e desenvolvimentismo. Uma das interpretações para essa dinâmica é proposta por Bresser-Pereira (2017). O autor faz uma distinção dicotômica entre duas formatações possíveis na organização do capitalismo, que concorrem entre si ao longo da história, desenvolvimentismo e o liberalismo econômico. O argumento do autor reside na diferenciação Estado-Mercado como determinante da forma histórica de organização econômica assumida pelo capitalismo. Isto é, o desenvolvimentismo dependeria da preponderância do Estado sobre o mercado, de tal maneira que essa relação de forças entre as duas instâncias determina o que vai vigorar, se o liberalismo ou o desenvolvimentismo.

Para uma definição mais específica sobre como compreender o desenvolvimentismo e a relação Estado - mercado no contexto das economias capitalistas, Bresser-Pereira (2018, pp.18-19) explicita que:

o desenvolvimentismo é ideologia que torna o desenvolvimento econômico o principal objetivo político das sociedades modernas e é a forma de coordenação econômica e política do capitalismo na qual Estado e mercado são as duas instituições que se complementam nessa tarefa.

Se valendo dessa definição de desenvolvimentismo, a ideia de que mercado e Estado estão numa relação interdependente ganha reforço. Porém essa relação é, por vezes, apresentada como uma oposição dicotômica entre duas instâncias excludentes entre si, resultando na restrição do debate. Se Estado e mercado têm uma relação de interdependência, o debate pode se definir em outros termos que requalifiquem a ação estatal de planejamento com relação aos seus condicionantes históricos, considerando que as ações do Estado sobre a economia têm diferenças importantes entre si. Como foi trabalhado na seção anterior, uma intervenção estatal pode adquirir sentido diverso e até mesmo oposto ao planejamento transformador.

Outro ponto a ser considerado é a dificuldade de organizar as experiências desenvolvimentistas em torno de um denominador comum. Definir que um governo é desenvolvimentista na medida em que ele intervém na economia seria uma estratégia demasiadamente simplificadora.

O desenvolvimentismo surge como um grande campo, influenciado por diferentes abordagens teóricas que não são complementares entre si, como o marxismo, keynesianismo e o estruturalismo, de modo que é inescapavelmente heterogêneo. Entretanto, compartilham uma essência comum, que corresponde ao caráter estratégico de ação, dado o diagnóstico de que o mercado não produz espontaneamente as condições para uma mudança. (MOLLO E FONSECA, 2013).

A relação entre Estado e mercado está para além de uma oposição entre instâncias antagônicas. A relação de interdependência estabelecida entre ambos é orientada pelos movimentos de reprodução e expansão do capital (OSORIO, 2014), que, por sua vez, apresenta especificidades relevantes em cada contexto histórico e territorial. Nesse aspecto, a trajetória de desenvolvimento não é linear e nem está associada a uma ideia automática de progresso, aparecendo contradições oriundas da complexidade do desenvolvimento. Destaca-se que a definição da orientação do planejamento para a transformação estrutural não depende somente da discricionariedade dos governos (vontade política), mas sobretudo do processo de

acumulação de capital que marca a relação de interdependência entre Estado e mercado em cada contexto.

Se tomarmos a ideia de desenvolvimento como um incremento de complexidade<sup>5</sup> nos termos propostos por Bonente (2015), temos que a própria ideia de desenvolvimento não se refere exclusivamente ao capitalismo nem precisa assumir um único direcionamento. Desse modo, assim como vimos que o planejamento pode assumir diferentes funções, o desenvolvimento também assume diferentes orientações que não se referem simplesmente à noção de progresso nem são necessariamente lineares.

Ainda sobre o progresso, Furtado (2000, p.10) afirma que “o progresso não surge necessariamente da ‘lógica da história’, mas está inscrito no horizonte de possibilidades do homem”. Para o caso do desenvolvimento capitalista, tem-se a mesma questão, uma vez que esse desenvolvimento pode assumir outras formas que não necessariamente sejam associadas ao progresso ou à convergência de homogeneização. Isso ressalta que o desenvolvimento não é um conceito fechado em si mesmo, mas é definido pelas condições materiais e referências em cada época.

A relação entre desenvolvimentismo e transformação social relação pode ou não ser estabelecida a depender do contexto. De acordo com Almeida Filho (2017):

O desenvolvimentismo não tem um caráter intrínseco transformador da sociedade capitalista na sua essência, porém, em determinadas circunstâncias políticas pode abrir espaços para a transformação do desenvolvimento regulado pelo mercado, considerando sobretudo as especificidades das economias latino-americanas, de concentração de riqueza, desigualdade e exclusão social.

Portanto, se por um lado o desenvolvimentismo não está automaticamente conectado com a ideia de transformação, por outro lado essa conexão também não está completamente inviabilizada, dado que em determinados contextos podem abrir espaço para a sua construção. A atuação da CEPAL na América Latina ao longo das décadas 1950 e 1960, por exemplo, se refere a esse espaço de construção de uma perspectiva de transformação, condicionada por um

---

<sup>5</sup>De acordo com Bonente (2015, p.278): “complexidade poderia ser traduzido no crescimento da sociabilidade em sentido extensivo (aumento da quantidade de componentes predominantemente sociais como elementos mediadores da vida em sociedade) e/ou intensivo (crescente complexidade dos componentes já existentes”.

dado contexto. De acordo com a articulação que objetivamos reconstruir, a ação do Estado desenvolvimentista, no que tange o planejamento para a industrialização periférica no século XX, é orientada para a transformação estrutural e social. Na próxima seção são trabalhados os aspectos relacionados à natureza do planejamento na CEPAL dos anos 1950 e 1960.

### **1.3. A Natureza do Planejamento na CEPAL dos anos 1950 e 1960**

Se o planejamento tem um caráter universal e pode assumir funções completamente díspares uma da outra num mesmo modo de produção ao longo do tempo, é porque ele se refere a uma estrutura que se modifica. Esse é um aspecto de especial valor não somente para os revolucionários, mas também para aqueles que apostam na reforma como uma maneira de modificar o estado de coisas sem necessariamente fazer uma ruptura com o sistema. No segundo grupo temos a CEPAL como uma das principais representantes dessa perspectiva na história do pensamento econômico latino-americano.

O objetivo a ser desenvolvido nessa seção é mostrar como os caminhos do planejamento na periferia sofrem alterações desde a experiência original do pós-segunda guerra até os dias atuais. A hipótese é de que essas mudanças podem ser apreendidas teórica e historicamente na região a partir da atuação da CEPAL.

Primeiramente, façamos um breve histórico sobre a criação dessa instituição. Com o fim da Segunda Guerra em 1945, começa a se redesenhar uma nova ordem geopolítica. Nesse mesmo ano é criada a Organização das Nações Unidas (ONU). Posteriormente são criadas comissões econômicas subsidiárias à ONU para a reconstrução dos países que participaram da guerra. Em 1947, são criadas a Comissão Econômica para Europa (CEPE) e a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (CEPAP).

O esboço do que viria ser a CEPAL, surgiu em 1947 com a petição do então representante chileno na ONU, Hernán Santa Cruz, para que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) estudasse a criação de uma comissão econômica para a América Latina. A justificativa para a criação da CEPAL foi especificamente que a região também participara do esforço de guerra, ainda que de modo indireto – o que posteriormente, dada a influência e

alcance conquistado pela comissão, aparenta ser uma motivação pontual ou até mesmo modesta.

Foi formada na ocasião uma comissão especial nomeada pelo ECOSOC para estudar os fatores pertinentes para a criação de uma comissão econômica para a América Latina. Embora tenha ocorrido durante o processo alguma resistência à criação da comissão por parte das grandes potências, EUA e da URSS (LOPES; ALMEIDA FILHO e PINTO, 2018), a comissão é criada com um informe apresentado na assembleia da 153ª reunião do ECOSOC, que aprovou a apreciação da criação da Comissão em fevereiro de 1948 com a resolução 106 (VI).

Ao longo dos anos 1950 a CEPAL formula uma interpretação original acerca dos problemas econômicos da América Latina, de tal maneira que o desenvolvimentismo latino-americano precursor tem uma raiz cepalina (MOLLO e AMADO, 2015). Essa formulação é marcada pelo trabalho de Prebisch mesmo antes de assumir a Secretaria Geral da instituição. Em 1949, ele escreve um texto intitulado de “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas” por ocasião da segunda conferência da Cepal, realizada em Cuba. Por esse motivo o texto é chamado também de “Manifesto de Havana” em referência a cidade na qual foi apresentado, porém a alcunha mais conhecida do texto é Manifesto Latino-Americano. Naquele ano, Prebisch estava sendo cotado para assumir um cargo no FMI, expectativa que não se confirmou e o levou a aceitar a oportunidade de ser consultor da Cepal (DOSMAN, 2011). Na ocasião foi-lhe incumbida a tarefa de elaborar um documento sobre a economia da América Latina para a Conferência da Cepal em 1949, justamente o documento que ficou conhecido como manifesto.

No ano seguinte, 1950, Prebisch passa de consultor a Secretário Executivo da CEPAL, substituindo Gustavo Cabañas, ficando no cargo até o ano de 1963, de modo que teve uma presença muito marcante nos anos iniciais, momento no qual a instituição se torna a referência teórica sobre a economia da região e enfrenta desafios para sua viabilidade. Um dos desafios corresponde ao fato de que a CEPAL nasce como um órgão temporário, conforme consta na resolução de criação 106 (VI) (1948):

O Conselho procederá, no mais tardar em 1951, a um exame especial dos trabalhos da Comissão com o objetivo de determinar se esta deve cessar ou

continuar e, em caso de que continue funcionando, que modificações devem ser introduzidas nas suas atribuições, se houver necessidade.<sup>6</sup>

Não existiam garantias de que a comissão continuaria após o término do prazo inicial de aproximadamente três anos. A justificativa inicial para a criação da comissão não se sustentaria no longo prazo. Então, o desafio de Prebisch no seu primeiro ano à frente da CEPAL era o de consolidar institucionalmente a comissão frente ao órgão hierarquicamente superior, a saber o ECOSOC. Nesse sentido, os diagnósticos e as formulações teóricas sob a inspiração do Manifesto Latino-americano deram a tônica da consolidação da CEPAL como comissão permanente.

O Manifesto foi um importante texto para a história do pensamento econômico latino-americano, pois marca as bases do estruturalismo pautado por um diagnóstico original da situação da região no âmbito internacional. Nele, Prebisch (1949) analisa a inserção periférica da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho, fazendo a leitura de que à região coube o papel de ser produtora de alimentos e matérias-primas para as economias centrais. O texto marca uma tomada de posição explícita em relação à Divisão Internacional do Trabalho. Esse constitui o ponto de partida do pensamento Cepalino dos anos 1950.

Aquilo que no plano teórico do arcabouço da teoria das vantagens comparativas não se apresentava como problemático, no plano concreto impunha sérias restrições e limites ao desenvolvimento da região da América Latina. O papel assumido não é sem consequências para os caminhos do desenvolvimento na região, pelo contrário, a trajetória de desenvolvimento está intimamente ligada e, mais do que isso, subordinada à função exercida e exigida para a reprodução do estado de coisas. Logo, qualquer atividade do Estado que tenha a perspectiva de mudança tem de levar em consideração esses aspectos. A desigualdade da apropriação do incremento de produtividade a depender da função que os países têm na DIT significa concretamente que cada um deles terá condições diferentes em relação a sua autonomia de direcionar o desenvolvimento, imprimindo restrições ao aprofundamento democrático que tendem a se perenizar.

---

<sup>6</sup> Tradução livre do espanhol: “*El Consejo procederá, a más tardar en 1951, a un examen especial de los trabajos de la Comisión con objeto de determinar si esta debe cesar o continuar y, en caso de que continúe funcionando, qué modificaciones deben ser introducidas en sus atribuciones, si hubiera lugar a ello.*”

No texto de Prebisch fica claro a perspectiva de que, permanecendo inalteradas as condições iniciais da Divisão Internacional do Trabalho tal qual ela se apresentava, aquele sistema tendia a se reproduzir nesses mesmos termos, o que inviabilizaria a industrialização e, por consequência, qualquer auspício de uma inserção diferente ou mais diversificada no comércio internacional.

O prognóstico é o desenho de uma tendência ao aumento e cristalização das brechas entre os países centrais e os países periféricos. Os últimos perderiam no intercâmbio e na apropriação dos resultados do progresso técnico ao longo do tempo comparativamente ao primeiro grupo de países. A tendência provável era de que a simples atuação das forças de mercado não era suficiente para romper com esse processo, de modo que a realidade concreta se impunha como uma contradição insolúvel para com a teoria das vantagens comparativas.

Um componente central do pensamento cepalino era o de colocar a necessidade das políticas de industrialização como a via para superação da pobreza e subdesenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000). Desse modo, o pensamento cepalino empreende uma tentativa de estreitar o conceito de nação com a industrialização, ou seja, a industrialização à serviço da construção de uma identidade nacional, que passava por alinhar desenvolvimento e integração regional. Por isso o texto de Prebisch (1949) ganhou o estatuto de manifesto, no sentido de que ele explicita de forma inequívoca a linha de pensamento que a instituição desenvolveria suas ações nos anos subsequentes.

A atuação da Cepal ao longo dos anos 1950 se deu sob essa perspectiva de desenvolvimento orientado para a mudança da inserção da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho. O exemplo disso é o fato do manifesto ser citado em alguns trabalhos técnicos desenvolvidos pela instituição ao longo desse período, fato que demonstra a estreita vinculação entre o diagnóstico teórico original e a técnica. Com destaque para o documento “Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico” desenvolvido pelo grupo misto BNDE-CEPAL para o Brasil.

Esse trabalho, embora não seja considerado um trabalho teórico, é apresentado como “um prosseguimento natural das análises do desenvolvimento econômico, empreendido nas publicações anteriores do secretariado” (BNDE-CEPAL, 1957, p. 1), citando especificamente o Manifesto Latino-americano, como o primeiro dos textos da sequência de trabalhos que dão as bases gerais para a fundamentação da ação técnica.

Mas a influência da ideia de mudança qualitativa não se refere somente a esse texto em específico, mas a outros também, como é o caso do *Estudio económico de América Latina, 1949*<sup>7</sup>, concebido como o primeiro estudo oficial organizado sobre os problemas econômicos da região. Raul Prebisch é quem redige a seção de apresentação em formato de carta. Nela, ele ressalta a especificidade dos problemas da região e faz menção à resolução da segunda conferência da Cepal em Havana como o guia dos trabalhos. O ponto de partida dos diagnósticos é uma divisão entre centro e periferia.

É nesse sentido que o planejamento se torna uma ferramenta indispensável. Ele em si mesmo não é o objeto de estudo desse trabalho, mas a sua orientação mais especificamente. O que se pretende é identificar como esse mesmo planejamento assumiu no passado uma orientação diversa do que se apresenta na contemporaneidade. Se o objetivo era modificar a inserção da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho, logo o planejamento tinha uma orientação para o desenvolvimento e também para a transformação da estrutura econômica e social. De acordo com a qualificação do planejamento que foi feita nas seções anteriores, temos que a CEPAL conseguiu na sua proposta original estabelecer conexões com o desenvolvimento e a transformação.

Isso também se verifica em relação ao conteúdo dos cursos que eram ministrados pela CEPAL para o corpo técnico dos países da região. Em 1952, a CEPAL desenvolve um projeto piloto de curso de programação econômica, chamado de Programa de Treinamento em Problemas do Desenvolvimento Econômico, que era coordenado pelo economista Jorge Ahumada. De acordo com Franco (2013a, p. 70): “o curso era composto de três partes: Como realizar um diagnóstico da situação de um país? Quais são as técnicas de programação? Como organizar o planejamento do desenvolvimento?”<sup>8</sup>

Os cursos tinham duração aproximada de 40 semanas e contavam com uma parte de formação técnica nas primeiras 24 semanas e outra parte prática de discussão em grupos sobre temas específicos nas demais 16 semanas. Os nomes de cada parte do curso já evidenciam as questões que eram propostas pela CEPAL aos países antes mesmo da existência formal do

---

<sup>7</sup> Prebisch (2000) e referenciado na íntegra em na versão em inglês: *Economic survey of Latin America 1949*.

<sup>8</sup> Tradução livre do espanhol: “*El curso se componía de tres partes: ¿Cómo realizar un diagnóstico de la situación de un país? ¿Cuáles son las técnicas de programación? ¿Cómo organizar la planificación del desarrollo? Ahumada insistía en contabilidad nacional, técnica de insumo-producto y finanzas públicas.*”

ILPES, de modo que esses cursos de programação econômica podem ser considerados precursores do Instituto de Planejamento da CEPAL anos mais tarde.

A perspectiva cepalina nesse período inicial da instituição não se restringia apenas à promoção do desenvolvimento em termos gerais, isto é, relacionado ao crescimento sustentado com a estabilidade das variáveis macroeconômicas. Ao assumir como objetivo a modificação da inserção da regional na DIT, há um forte componente político que se expressa em ações para modificar as estruturas econômicas que limitavam as economias latino-americanas. A ideia de superar a condição de subdesenvolvimento passava pela análise de que este não é simplesmente um estágio, mas como um processo particular de desenvolvimento (FURTADO, 1961). Em outras palavras, a intenção não era lograr um melhor desempenho das economias latinas na conjuntura internacional dada, mas transformar essas economias a ponto de que elas possam desempenhar uma outra posição no âmbito internacional.

Para isso, a estratégia passava por reconhecer a importância da industrialização nessa mudança. Então, a partir dos anos 1960 a Cepal se debruçou sobre a tarefa de execução do plano da industrialização e é nesse contexto que vai surgir o *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social* (ILPES). O ILPES foi criado em 1962 pela resolução 218(AC.50) no seio da polarização característica do pós-segunda-guerra, momento em que a América Latina experimentara a efervescência revolucionária em Cuba no ano de 1959, que culminaria com a assunção do caráter socialista da revolução cubana em abril de 1961. Mesmo que, àquela época, esses episódios estivessem ainda a produzir os seus desdobramentos, o aparecimento de uma economia socialista na região constrangia o bloco capitalista a reafirmar a sua influência. Especialmente porque a eclosão desse processo ocorreu em um país como Cuba, uma ilha tão próxima dos EUA, proximidade que se expressava não só pelos poucos quilômetros que separam Havana de Miami, mas também em termos políticos, uma vez que as relações mantidas com o regime de Fulgencio Batista, anterior à revolução, asseguravam a influência do bloco na região do Caribe. Desse modo a revolução cubana se tornou um desafio para os EUA na região.

De acordo com Rolando Franco (2013b), o ILPES surge com “a união de duas demandas, a primeira da ONU e outra da Organização dos Estados Americanos (OEA).”<sup>9</sup> Pelo

---

<sup>9</sup> (Informação verbal). Entrevista concedida por Rolando Franco à CEPAL em 18/04/2013. Tradução livre da transcrição de áudio em espanhol: “*Surge por la unión de dos demandas, la primera de las Naciones Unidas y la segunda de la OEA*”

lado da ONU, surge através do Fundo Especial das Nações Unidas que tem como função prestar assistência técnica e financiamento aos países em desenvolvimento da região. O Fundo Especial das Nações Unidas, uma das demandas de criação do ILPES tem uma relação mais específica com aquilo que a Cepal já realizava no sentido do apoio técnico aos países da região. Nesse sentido, o ILPES pode ser considerado como a expressão do planejamento orientado para o desenvolvimento.

É importante destacar como o Ilpes surge a partir da expressão de uma organização institucional a respeito daquilo que estava efervescendo no campo teórico e no pensamento econômico latino-americano. Assim, embora O ILPES seja organizado em 1962, está em consonância com o diagnóstico e formulação teórica acumulada ao longo dos anos 1950.

O ILPES é o instrumento que se valeriam para realizar essas tarefas técnicas que tinham que levar adiante na América Latina. Já pelo lado da OEA a criação de uma institucionalidade seria importante para operacionalizar o planejamento, realizando as funções correlatas ao apoio técnico aos países latino-americanos. Os países precisavam fazer um plano nacional de desenvolvimento para possibilitar um eventual financiamento proporcionado pela Aliança para o Progresso (FRANCO, 2013b).

O Instituto assumia também uma função ideológica importante na região, de um lado marcando uma posição em favor do bloco capitalista em relação à divisão dada pela guerra fria e por outro lado, favorecendo uma perspectiva de superação da condição de subdesenvolvimento. Os países latino-americanos precisavam elaborar um plano nacional de desenvolvimento para possibilitar um eventual financiamento proporcionado pela Aliança para o Progresso. Sobre a questão da capacidade técnica dos países, Franco (2013b) relata que os países latino-americanos “não tinham naquele momento uma capacidade técnica consolidada em matéria de planificação”<sup>10</sup>. Então, era necessário organizar uma institucionalidade para fazer essa função de apoiar a construção do planejamento econômico.

O ILPES marcou a história do planejamento latino-americano, reabilitando o termo planificação no contexto do desenvolvimento capitalista. Antes, a Cepal se referia ao planejamento via programação econômica, já que o termo planificação até então estava intimamente ligado à experiência do socialismo real. Isso significa que a partir da criação do

---

<sup>10</sup> (Informação verbal). Entrevista concedida por Rolando Franco à CEPAL em 18/04/2013.

ILPES, a CEPAL pôde saltar alguns muros ideológicos que se erguiam como prolongamentos da cortina de ferro, embora permanecesse circunscrita aos limites do ordenamento capitalista.

Franco (2013d) defende que Prebisch partilhava da ideia de que a economia não poderia ficar restrita apenas ao âmbito tecnocrático, mas também leva consigo uma carga política muito expressiva e isso está presente na criação do ILPES, como um instituto que teria como objetivo avançar no sentido de conseguir uma integração entre o social e o econômico.

O planeamento na sua relação com o desenvolvimento está fundamentalmente conectado à perspectiva tempo e, por consequência, com a perspectiva de longo prazo (FURTADO, 1961). O Instituto surge em um contexto social e econômico em que há condições para incorporar essa dimensão à sua prática. Isto é, se relaciona com a ideia de que o planeamento tem um horizonte de superação da condição de subdesenvolvimento a partir de uma racionalização que produza uma aproximação com os objetivos traçados, considerando os elementos econômicos e os sociais bem como as características de cada país em relação às suas especificidades de estrutura social. A planificação tomada na perspectiva cepalina leva em consideração também quais são os agentes sociais que vão sustentar as mudanças propostas e quais os que poderão atuar no sentido de conservar o status quo que vão se opor frontalmente ao planeamento (FRANCO, 2013 c).

Em 1965, a CEPAL realizou um seminário para discutir especificamente sobre o planeamento que resultou numa publicação no ano seguinte denominada “*Discusiones sobre planificación*” (1966). Nesse documento está explicitamente convocada a ideia de planeamento para o desenvolvimento tal qual referenciamos, ou seja, no sentido de uma transformação segundo às próprias aspirações de soberania da região. Segue uma sequência de trechos que mostram a perspectiva adotada naquele período histórico do planeamento. O objetivo era “fazer do planeamento um meio da autêntica expressão das necessidades e aspirações de transformação e progresso da América Latina”<sup>11</sup> (ILPES, 1966, p.2). Ou seja, a perspectiva institucional nesse momento é de levar em consideração que o lugar da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho não está dado por circunstâncias estabelecidas, justificadas e preconizadas pelas vantagens comparativas. Assim, o planeamento interessa na medida em que está alinhado com as aspirações de transformação da inserção desfavorável.

---

<sup>11</sup> Tradução livre do espanhol: “*hacer de la planificación un vehículo de auténtica expresión de las necesidades y aspiraciones de transformación y progreso de América Latina*”

Mais adiante, no mesmo texto, há referências ainda mais explícitas à orientação do plano para o desenvolvimento: “o planejamento é nesse momento uma necessidade inevitável e um instrumento para superar os problemas do subdesenvolvimento”<sup>12</sup> (ILPES, 1966, p. 11). Nesse aspecto, a superação do subdesenvolvimento é a meta na medida que os problemas engendrados por essa condição limitam a própria acumulação de capital na América Latina. O texto reitera em várias oportunidades o papel central do planejamento, bem como seu caráter político:

o planejamento é considerado o instrumento fundamental para superar a condição de subdesenvolvimento, transição que supõe transformações institucionais e de estrutura econômica muito profundas (...) por esse motivo, o planejamento tem em nosso caso [latino-americano] é uma problemática diferente e também um significado político bem definido, de modo que não há como concebê-lo como um problema exclusivamente técnico, administrativo ou de organização.<sup>13</sup> (ILPES, 1966, p. 13)

É inegável que essa orientação para a transformação social e das estruturas econômicas que limitavam as economias latino-americanas, exerceu um papel muito importante no pensamento latino-americano, mas também na prática da condução do Estado. Há de se fazer o devido reconhecimento à CEPAL, por ter exercido naquele momento histórico uma função muito além das estipuladas pelas suas atribuições iniciais. De fato, comparativamente às demais comissões econômicas da ONU, ela excedeu o que se esperava de um órgão internacional na elaboração de um arcabouço teórico que sustentasse sua atuação. (ALMEIDA FILHO e CORREA, 2011).

Entretanto, essa atuação que, vale dizer, foi extraordinária, é contextualizada e condicionada pelo contexto histórico. A perspectiva de uma mudança qualitativa na inserção da periferia na Divisão Internacional do Trabalho ganhou espaço justamente em um momento no qual a ordem capitalista se apresentava em concorrência com uma alternativa socialista real.

Desse modo, conclui-se que a ordem geopolítica do após-segunda-guerra, a divisão do mundo em blocos capitalista e socialista, a construção do Estado de bem-estar social no centro

---

<sup>12</sup> Tradução livre do espanhol: “*la planificación es a la vez una necesidad ineludible y un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo.*”

<sup>13</sup> Tradução livre do espanhol: “*la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos (...) por esa razón, la planificación tiene en nuestro caso una problemática diferente y también un significado político bien definido, y no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización.*”

e a revolução cubana na periferia, tudo isso corroborou para um enquadre favorável ao surgimento de alternativas de transformação social no campo teórico, sejam elas relativas à forma revolucionária ou àquelas inseridas nos limites da ordem capitalista.

A aparente contradição de uma proposta de transformação sem ruptura revolucionária naquele momento histórico não tem um caráter tão inesperado como poderia parecer à primeira vista. Pois, se havia naquele momento uma alternativa real de planejamento concorrentes ao capitalismo, abre-se espaço para a construção de alternativas de planejamento circunscritas ao capitalismo. A CEPAL pôde atuar de uma forma ativa, ou seja, com uma postura propositiva e levar adiante no desenvolvimento teórico, técnico e instrumental para subversão do papel global da América Latina sem aderir à ruptura revolucionária.

A perspectiva construída nesse trabalho não visou diminuir a relevância do estruturalismo latino-americano nem o submeter ao status de uma posição subalterna aos interesses imperialistas, o que seria de todo modo injusto e simplificador. Ao contrário, objetivou ponderar criticamente o fato de que o contexto no qual ele se constituiu também oportunizou o alcance que logrou naquele momento. Na seção seguinte, será abordado em um contexto mais recente a forma pela qual o planejamento para o desenvolvimento assume outra orientação após a superação da guerra fria.

#### **1.4. As Atuais Orientações e Recomendações da Cepal em relação ao Planejamento**

A Guerra Fria produziu uma divisão, que submetia os movimentos internacionais a ela. Assim, a geopolítica e as estratégias nacionais se estruturavam tendo em vista essa referência. Se naquele momento havia claramente mais de uma alternativa de organização econômica, o modo como os países se colocavam em relação a sua própria perspectiva de futuro favorecia a ideia de planejamento. Era como uma forma de conceder aos países periféricos uma possibilidade na qual o desenvolvimento, como uma promessa, redimiria as diferenças marcantes entre o Primeiro e Terceiro mundo de tal maneira que não fosse necessário escapar da circunscrição capitalista.

Também há uma relação da proposta desenvolvimentista com o padrão de reprodução do capital de modo a atender naquelas circunstâncias, das décadas 1950 e 1960, de modo funcional à expansão do capital. Conforme Osorio (2014, p. 82):

Em suma o papel o do Estado na reprodução do capital exige políticas econômicas e formas de intervenção diferentes de acordo com o padrão concreto de reprodução do capital. De todo modo, porém, a forma como de intervenção está marcada pelos interesses hegemônicos do capital. Assim, o paradigma keynesiano (ou sua versão cepalina) de gasto público, de emprego estatal e de criação de demanda no mercado interno foi adequado para o capital na etapa madura do modelo industrializante, enquanto as variantes neoliberais são apropriadas para o fortalecimento de um modelo econômico que defende – pelo menos em termos ideológicos – o livre jogo do mercado

Desde a queda do muro de Berlim, o fim da União Soviética, os países deixam de responder àquela divisão, uma vez que o socialismo real subsistiu apenas marginalmente desde então. Desse modo, há uma reorganização que tem o modo de produção capitalista como um referencial de organização da economia sem a ameaça de outra alternativa.

Isso teve um impacto importante no âmbito daquelas instituições que anteriormente assumiram o papel de desenhar um horizonte possível de desenvolvimento capitalista, como por exemplo a CEPAL. Desse modo, a modificação da orientação do planejamento não pode ser explicada somente por conta de uma ideia mudança de política institucional. No próprio âmbito do Estado há uma dificuldade em relação à possibilidade de assumir uma postura mais ativa, capaz de induzir e conduzir a política econômica bem como de direcionar o desenvolvimento. Há cada vez menos espaço para “experiências” de políticas que destoam do esperado pelo consenso formado nos anos 1990.

Se isso ocorre de forma tão acentuada no âmbito do Estado nacional, logo as instituições como a CEPAL teriam, por sua vez, menos capacidade de sugerir mudanças de caráter mais disruptivo. Se o atual paradigma não está ameaçado, a necessidade de se construir do ponto de vista ideológico um horizonte de transformação perde força. O que ocorre é que o mercado passa a ser a instância pela qual o planejamento encontra seu espaço. Os atores que detinham um papel de liderança ou que podiam usufruir de posicionamento propositivo passam para uma situação em que são a expressão ou reflexo do que já ocorre no mercado, isto é, deixam de dirigir o processo e atuam apenas como organizadores ou mediadores de certos consensos.

Nesse sentido, uma vez que o próprio Estado perde sua capacidade de liderança, o planejamento orientado para a transformação também perde força e muda sua orientação de acordo com a conjuntura. O resultado é a legitimação das políticas que já estavam sendo aplicadas na região sob o signo do consenso de Washignton. Então, não é que a Cepal abandona explicitamente seu arcabouço teórico histórico-estrutural, mas ela se adapta inevitavelmente às mudanças que acontecem no capitalismo contemporâneo.

A CEPAL, a partir da década de 1980, mas principalmente na década de 1990, deixa de assumir uma proposição de liderança na região, isto é, de se colocar como uma instituição que sugere novas formas de administração da economia política para assumir uma posição de síntese dos países membros. Isso é visto por exemplo com a proposta de adequar a estrutura de planejamento nacional de cada país a metas comuns de sustentabilidade, expressada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da agenda 2030.

Os objetivos foram estabelecidos em 2015 a partir de um acordo<sup>14</sup> que culminou na agenda 2030, com 17 metas para os 15 anos seguintes. No texto sobre planificação e agenda 2030, CEPAL (2018), as metas e desafios são colocados de uma forma geral, uma vez que a própria agenda 2030 pretende ser um consenso global para definir os parâmetros do desenvolvimento sustentável. Assim, o planejamento nacional deve se adequar às formulações da agenda 2030, constituindo um dos passos fundamentais do processo de planejamento (CEPAL, 2017b).

O conceito que guia as formas assumidas pelo planejamento no atual período na região passa a ser a sustentabilidade. Recuperando as discussões feitas no início do capítulo, nota-se que essa nova orientação desloca o centro da atuação do planejamento do desenvolvimento para a sustentabilidade.

No Documento da Cepal (2018, p. 15), há uma discussão sobre o que se deve fazer para viabilizar a transição para um paradigma de que tem a sustentabilidade como norte:

É preciso levar em consideração que uma política energética que reduza os subsídios aos combustíveis fósseis, não somente estará dirigida a fomentar a transição para fontes renováveis, mas também para repercutir favoravelmente na saúde pública ao reduzir a contaminação do ar, do solo e da água. Também buscará aumentar a geração de emprego, limitar o risco de pressão inflacionária

---

<sup>14</sup> Ver mais no documento elaborado pela CEPAL (2017a).

baseada nos recursos (a denominada doença holandesa) e, por consequência<sup>15</sup>, reduzir a desigualdade de renda, a pobreza e a insegurança alimentar <sup>16</sup>

O documento propõe uma série de ações em relação à preservação ambiental, destacando como ela tem impactos nos aspectos econômicos mais tradicionais. Esse exemplo sugere que a diminuição dos combustíveis fósseis, apostando que o uso de fontes energéticas renováveis pode mitigar os problemas em outras áreas da vida social, como os efeitos negativos na saúde pública, pela contenção da poluição do ar, solo e água nas grandes cidades. Dessa forma, a redução da desigualdade de renda, a pobreza e a insegurança alimentar podem ser também melhoradas na medida em que for adotado um modelo sustentável.

Nesse sentido a ideia de superação do subdesenvolvimento não se constitui o objeto central da atuação do planejamento em si. O Estado é convocado para um papel de facilitador das condições de diálogo e de quem formula um consenso entre os diferentes atores sociais para incorporarem a sustentabilidade como princípio para as suas atuações no mercado, o qual reorientado pela nova referência poderá atuar de modo a dirimir as eventuais externalidades.

É preciso reconhecer a importância da preservação ambiental como um imperativo do nosso tempo, entretanto, atualmente, a capacidade de atingir os objetivos do milênio é limitada pela própria forma como esses territórios são incorporados ou como assumem determinadas funções. Existe uma heterogeneidade regional que dificulta a consecução das metas e desafios que são colocados. Na atual quadra histórica, a ideia de transformação social é incorporada a atividade planejamento na medida em que pode se tornar um entrave à sustentabilidade ambiental.

Em 2013, Alicia Bárcena, a atual Secretária Executiva da Cepal esteve no centro de uma campanha institucional chamada “O planejamento está de volta”, salientando explicitamente a necessidade de um planejamento de longo prazo para desafios que se apresentam à região e que

---

<sup>15</sup> Grifo nosso.

<sup>16</sup> Tradução livre do espanhol: “*Ha de tenerse en cuenta que una política energética que reduzca los subsidios a los combustibles fósiles no solo estará dirigida a fomentar la transición a fuentes renovables, sino también a repercutir favorablemente en la salud pública al reducir la contaminación del aire, el suelo y el agua. También buscará aumentar la creación neta de empleo, limitar el riesgo de presión inflacionaria basada en los recursos (la llamada enfermedad holandesa) y, en consecuencia, reducir la desigualdad de ingresos, la pobreza y la inseguridad alimentaria.*”

ainda a impede de ascender a níveis mais altos de desenvolvimento. O próprio nome da campanha sugere que em algum momento o planejamento ficou relegado a uma posição coadjuvante.

Em um dos manuais mais recentes do corpo técnico do ILPES, denominado “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad”, Sandoval Sanhueza e Williner (2015, p. 9) fazem menção a esse retorno ao planejamento, ressaltando, porém, as diferenças para com o planejamento dos anos 1960. O documento estabelece que:

se vincula à crescente importância que novamente se adquirem os processos de planejamento na região. O planejamento está de volta, mas não com as características da década de 1960 e sim como um instrumento fundamental que acompanha os processos de governança multiescalar.<sup>17</sup>

A ideia é que o planejamento que está sendo resgatado nos dias atuais pelo ILPES obedece ao princípio da subsidiariedade, que significa que, ao Estado, cabe intervir somente nos casos em que “as tarefas não podem ser resolvidas pelos níveis inferiores” (SANDOVAL, SANHUEZA E WILLINER, 2015, p.18)<sup>18</sup>. A proposta é de que é possível fazer um planejamento de forma mais descentralizada, mantendo-se uma coerência com o desenvolvimento esperado. Entretanto, ainda que se mantenha a ideia de planejamento para o desenvolvimento, o foco está no alcance microeconômico do desenvolvimento. Assim, não há mais o destaque explícito para a superação da condição desfavorável da América Latina em relação ao lugar que pode ocupar no mundo, isto é, para a transformação.

Há um contraste entre o que se propunha como o espaço do planejamento para o desenvolvimento nos anos 1960 e o que se propõe atualmente. A diferença está na diluição do planejamento em vários níveis. No plano técnico houve um movimento de descentralização das ações, já no plano da organização do planejamento houve uma diminuição do espaço de formulação dos objetivos na perspectiva nacional. Por fim, no plano político e econômico, a consolidação do neoliberalismo reduziu o plantel de instrumentos de políticas públicas e

---

<sup>17</sup> Tradução livre do espanhol: “se vincula a la creciente importancia que nuevamente adquieren los procesos de planificación en la región. La planificación está de vuelta, pero no con las características de la década de los 60, sino como un instrumento fundamental que acompaña los procesos de gobernanza multiescalar”

<sup>18</sup> Tradução livre do espanhol: “aquellas tareas que no puedan ser resueltas por el nivel inferior.”

políticas econômicas disponíveis para a construção de alternativas nacionais ou regionais na periferia do sistema.

Nos textos antigos do ILPES há um esforço muito explícito em investigar a natureza do subdesenvolvimento. Ao mesmo tempo em que institucionalmente se ocupava com a elaboração de cursos e manuais de programação econômica, esta estava orientado por aquela formulação teórica sobre as raízes do subdesenvolvimento. Naquele período, pelas razões que já foram destacadas, era possível uma posição mais propositiva e, em alguma medida, dirigente por parte do Estado. O que permitiu à Cepal transpor parte dos limites de atuação de um organismo internacional.

A atuação estatal orientada para uma mudança qualitativa na estrutura econômica ocupou um lugar mais prestigiado em comparação com o que se apresenta atualmente, devido às especificidades daquele período histórico. Fazendo uma síntese do que foi discutido até aqui, a função desempenhada pelo planejamento sofre alterações, as quais, por conseguinte, apontam para os limites estruturais dados capitalismo. A hipótese central é que as mudanças na orientação do planejamento refletem as próprias transformações do capitalismo contemporâneo e, portanto, condicionam, modulam e, simultaneamente, limitam o alcance de experiências que objetivam a transformação social. Nesse sentido, o próximo capítulo é dedicado às transformações do capitalismo contemporâneo, que ilustram esse movimento.

## **CAPÍTULO 2. O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Como antecipamos na Introdução e está de certa maneira incorporado na análise feita ao longo do capítulo 1, o contexto histórico em que se desenvolvem as atuais práticas de planejamento mudou de forma significativa, embora o capitalismo, enquanto sistema com vocação globalizante, tenha se ampliado e fortalecido. Isso significa que, em essência, as determinações estruturais típicas do capitalismo mantêm-se em processo de reprodução nos termos originalmente apreendidos e descritos por Marx, mas há mudança de formas sociais.

Este capítulo pretende sintetizar as principais mudanças pelas quais passou o capitalismo sobretudo a partir do fim dos anos dourados, 1973, e nos anos 1990. A divisão do capítulo está feita em três seções. Na primeira delas, mostramos os determinantes e características que se mantêm historicamente, com foco na natureza intrinsecamente instável do capitalismo. A segunda seção mostra as mudanças históricas desde a crise do sistema de regulação do pós-Segunda Guerra à consolidação do neoliberalismo nos anos 1990 e 2000, configurando o que na literatura se denomina como capitalismo financeirizado.

Por fim, a terceira seção está reservada aos limites do desenvolvimento na perspectiva nacional a partir da consolidação do neoliberalismo. Entende-se que nesse contexto emergiram certas restrições que atingem frontalmente a relação Estado e mercado, compondo o quadro estrutural com o qual os governos progressistas se deparam.

### **2.1. A Natureza Intrinsecamente Instável do Capitalismo**

Para se pensar a natureza do capitalismo contemporâneo, faz-se necessário explicitar as bases que sustentam tal análise. Pois, se é certo que podemos estabelecer que essa fase se caracterizaria por congregar características inéditas, de igual modo também é correto supor que todas essas mudanças têm uma historicidade correspondente e, principalmente, estão subordinadas aos fundamentos mais básicos de sua reprodução ao longo do tempo.

Logo, voltemos a atenção aos fundamentos de uma economia capitalista tendo como marco teórico a investigação empreendida por Karl Marx acerca das relações sociais de produção na sua *magnum opus* O Capital. O nosso ponto de partida é a fórmula geral do capital descrita no capítulo 4.

Nesse capítulo, Marx, distingue dinheiro propriamente dito de dinheiro que é capital, de sorte que cada um deles obedecem a circuitos de circulação diferentes. Dinheiro propriamente dito tem como função facilitar a troca entre mercadorias. Esse é o modo como o dinheiro se apresenta na sua natureza mais facilmente identificável e na sua forma mais imediata. Se alguém necessita de uma mercadoria que ainda não está à sua disposição e não pode obtê-la diretamente trocando por outra que já possui, o que pode ser feito nesse caso é se valer do mercado para trocar a sua mercadoria por dinheiro (propriamente dito) e em seguida usar esse dinheiro para adquirir a mercadoria da qual necessita. Analiticamente, temos então definido o primeiro circuito: M-D-M (Mercadoria – Dinheiro – Mercadoria), com o dinheiro assumindo a função de um intermediário das trocas.

Entretanto, no capitalismo, o dinheiro não é somente um facilitador das trocas, mas assume funções que o levam a responder a um outro tipo de circuito distinto do primeiro. O dinheiro como capital obedece a um circuito inverso: D – M – D. Nesse outro circuito, o dinheiro é o início e o fim da própria circulação (dinheiro – mercadoria – dinheiro). O dinheiro inicial é empenhado na produção de mercadoria e utilizado para remunerar as condições necessárias para o processo, contratando os meios de produção e a força de trabalho. A mercadoria, uma vez produzida, é realizada no mercado, ou seja, é vendida para obter dinheiro novamente, completando-se assim o ciclo.

Porém essa troca não faria sentido se o valor empenhado no início fosse idêntico ao valor obtido ao final do ciclo, em outras palavras, se o D inicial equivallesse ao D final (MARX, 2015). De fato, nesse circuito, diferentemente do primeiro, espera-se que o valor de D obtido ao final do ciclo seja maior que o inicial. Marx investiga as contradições no modo como o dinheiro se transforma em capital e constata que a fórmula geral de transformação do dinheiro em capital contraria todas leis sobre a natureza da mercadoria, do valor, do dinheiro e da circulação. Isso ocorre porque, diferentemente da fórmula de circulação das mercadorias, o dinheiro quando circula como capital expande seu valor.

A contradição apresentada pelo circuito D-M-D, o qual diferente do circuito M-D-M não apresenta equivalência entre o começo e o final, é desse modo dada pela expansão do valor durante o ciclo e essa expansão não é meramente nominal. Assim sendo, para efeito de diferenciação denomina-se o D final por D'. Reescrevendo a fórmula, temos que: D-M-D', em que  $D' = (D + \Delta D)$ ; ( $\Delta D > 0$ ). O dinheiro posto em circulação nesse circuito é chamado capital e ao  $\Delta D$  denomina-se mais-valor.

Atentos ao método de Marx, percebemos que essa formulação não significa que, em nível da unidade produtiva, não possa ocorrer vicissitudes oriundas da atuação do próprio mercado em competição que ocasionalmente resultariam no fracasso individual de um investimento produtivo. Mas quer dizer que a fórmula D-M-D' aponta o sentido para o qual está orientada a produção e, mais do que isso, como ela mesma se constitui como uma condição necessária à expansão e valorização do dinheiro, que, nesse caso, é dinheiro em processo, dinheiro como capital. Assim, reproduzindo o circuito em sucessivos ciclos ao longo do tempo.

Se concentrássemos a análise somente no primeiro circuito, a consequência imediata seria a naturalização das relações sociais subjacentes aos processos de troca e circulação. No entanto, essas relações sociais de produção não são naturais nem comuns a todos os tempos históricos (MARX, 2015). O capitalismo se caracteriza por sua alta capacidade de expansão e capilaridade para todas as esferas da vida humana, submetendo à lógica de valorização. Marx, nesse sentido, se vale das contradições, não nega nenhuma das naturezas, mas as assume, trabalhando a coexistência das suas características contraditórias como uma condição para a reprodução sistêmica.

A riqueza do seu aporte teórico consiste em apontar o diálogo contraditório estabelecido entre os dois circuitos como aquilo que engendraria a acumulação e, por fim, estruturaria tudo o que se chama de modo de produção capitalista. Marx verifica que a transformação do dinheiro em capital não ocorre no próprio dinheiro, mas pela incorporação de trabalho na mercadoria. A força de trabalho tem algumas peculiaridades, ela própria é colocada no mercado como uma mercadoria, porém com a diferença de que é vendida para ser paga depois, já que seu valor de uso só é revelado no processo de consumo, que, por sua vez, é também o processo de produção de mercadoria e mais-valor. Por isso, a transformação de dinheiro em capital é feita na esfera da circulação e, ao mesmo tempo, fora dela também. (MARX, 2015)

A força de trabalho é, portanto, uma “mercadoria especial” capaz de transformar o valor de uso das mercadorias adquiridas na primeira etapa do ciclo, incrementando ao processo mais-valor. Algo dessa natureza necessita de certas condições para se sustentar, relativas às relações sociais que são desenvolvidas no modo de produção. A formação das classes sociais, tendo como parâmetro a posse dos meios de produção, é a divisão fundamental pela qual se sustenta o capitalismo.

O que ocorre no capitalismo é que o circuito D-M-D’ será aquele que dará o direcionamento de sentido ao processo. O objetivo da produção se desloca para a acumulação contínua do valor. A satisfação das necessidades humanas se submete, portanto, à valorização do valor, uma vez que conforme Marx (2015, p. 226) “a sua força motriz e seu fim último é o próprio valor de troca”. Em última instância, esse processo escancara uma tendência de autonomização que o capital vai desenhando ciclo após ciclo.

Uma vez que o processo de produção de mercadorias está orientado para a valorização do valor e obedece a essa circulação, assumindo tal tendência, o modo de produção capitalista fica sujeito à instabilidade que, por vezes pode levar à fragilidade.

De acordo com Almeida Filho e Paulani (2011, p. 267)

instabilidade tem que ver com a ordem social, vale dizer, com a característica de que o processo de produção material é intrinsecamente privado. (...) A fragilidade, por outro lado, tem que ver com as características que fazem com que o processo de acumulação contemporâneo possa eventualmente ser até mais dinâmico, pela amplitude dos mecanismos de alavancagem que estão disponíveis às unidades de capital, mas com a geração de crises frequentes e profundas como sua característica mais marcante, o que o coloca numa situação de risco sistêmico permanente.

Essa característica se mantém para as economias capitalistas na contemporaneidade. Porém, de acordo com os autores, os processos de financeirização aumentam as possibilidades de que a instabilidade se transforme em fragilidade, evidenciando a crescente vulnerabilidade a que está submetido o capitalismo contemporâneo. A instabilidade não é algo que se refere às oscilações que eventualmente abatem às economias, mas diz respeito a uma condição mais profunda que marca o modo de produção capitalista naquilo que o constitui. Portanto, por ter um caráter fundante, ela não pode ser obliterada por nenhum tipo de regulação.

Nesse sentido entra em cena a contradição do planejamento no modo de produção capitalista. Em que pese o fato de que há espaço para o planejamento e isso é dado por vários

exemplos históricos, a atividade de planejamento se choca com alguns dos fundamentos capitalistas ao desafiar a instabilidade inerente ao sistema. No entanto, o capitalismo mantém a sua tendência à instabilidade pelo caráter privado do “processo de produção material”. Nesses termos, fica mais claro porque os anos dourados são considerados um interregno na história do capitalismo, pois, aquele sistema de regulação corresponde a um período excepcional e não à regra do funcionamento autônomo esperado do capitalismo.

Assumindo que, em essência, o modo de produzir, bem como a sua orientação para a valorização do valor permanecem como um traço fundante do capitalismo, é de se esperar que essa lógica de reprodução se manifeste na contemporaneidade também. E de fato é isso que se verifica em todos os lugares nos quais esse sistema prevalece. Porém, a sua reprodução vai assumindo certos contornos que lhes são próprios em cada lugar e época, levando-se em consideração alguns aspectos:

- As tendências inerentes à sua reprodução, isto é, as tendências que se formam a partir de sucessivos ciclos do capital;
- O patamar de desenvolvimento das forças produtivas;
- A importância do território e, por consequência, como esse é incorporado ao sistema;
- As questões próprias que emergem em cada tempo histórico, no que se refere aos desafios práticos correspondentes aos movimentos do capital que podem emergir na conjuntura por diversas circunstâncias, sejam políticas, geográficas ou ambientais.

Esses aspectos não são independentes entre si, mas estão interconectados e, em alguma medida, sobredeterminam as questões que estamos tratando. Por exemplo, a pertinência de uma questão específica que diz respeito ao capitalismo contemporâneo, está localizada também em um território, que, por sua vez, é heterogêneo tanto do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas quanto da função que exerce no conjunto total do sistema econômico. Essa heterogeneidade também se reflete nas possibilidades e limites que são formadas ao longo do processo de reprodução e acumulação.

Nesse sentido, uma leitura possível de se fazer é que no nível do espaço esses fundamentos se apresentam com algumas especificidades. Logo, há de se levar em conta que a América Latina reúne especificidades suficientes para ser compreendida como um objeto para

os estudos de desenvolvimento e de economia política. Contudo, não significa que ela se constitua como um ente a parte no plano internacional, já que essas especificidades são também relativas a um contexto mais geral no qual a região está inserida.

A seguir, na próxima seção, apresentamos alguns aspectos desse contexto de mudanças de formas sociais que vão caracterizar o capitalismo contemporâneo. A ideia é delinear as modificações que limitam a atividade de planejamento e como a América Latina se insere nesse processo.

## **2.2 A Crise Estrutural da Década de 1970 e a Consolidação do Neoliberalismo**

O período que compreende o fim da Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 1970 foi caracterizado por uma certa estabilidade no mercado internacional lograda com o sistema de Bretton Woods. O acordo, que tem esse nome por ter sido realizado na região homônima da cidade de Carroll, no estado americano de New Hampshire, contou com delegados de dezenas de nações e os principais pontos discutidos deram a tônica da reorganização do capitalismo pós-segunda guerra. Inaugurou-se, então, uma nova formatação das bases do comércio internacional e da política monetária, bem como um arranjo institucional correspondente. Dessa conferência, foram criadas instituições como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Entretanto, um acordo que estabeleceu questões tão relevantes não poderia passar incólume à conjuntura geopolítica do pós-guerra. Ele aconteceu, assim, sob a influência hegemônica dos Estados Unidos, que galgavam uma posição de protagonismo no novo ordenamento econômico mundial ao final da guerra. Essa hegemonia era construída no âmbito militar e econômico e monetário.

A acumulação do Capital nesse período foi gerida a partir de uma institucionalidade que garantia um equacionamento macroeconômico entre o nível de emprego e salário compatíveis com a produção em massa. Esse equacionamento foi condicionado por um ambiente internacional estável do ponto de vista financeiro e monetário que possibilitou ao Estado dispor

de instituições suficientemente capazes de disciplinar o capital privado, seja no fortalecimento da demanda ou em relação às perturbações no investimento. (CHESNAIS, 1996)

O que se estabeleceu foi um sistema de regulação, no sentido apontado por Boyer (2010), que condicionava o planejamento do desenvolvimento de tal maneira que fosse viabilizado. Vale ressaltar, porém, que não foi um arranjo aleatório, ou seja, ele corresponde a uma funcionalidade para a acumulação do capital em um momento histórico no qual o peso da alternativa socialista é evidente.

Como foi trabalhado ao longo do capítulo 1, o planejamento do desenvolvimento encontrou nesse período um espaço privilegiado, tanto no centro do capitalismo, com a construção do Estado de bem-estar social, quanto na periferia que ousava uma transformação da sua posição subalterna através da industrialização. Já a década de 1970 colocou à prova aquele sistema de regulação. Primeiro com o fim do acordo de Bretton Woods em 1971, quando o Presidente Richard Nixon desvincula o dólar do ouro. Depois, os dois grandes choques do petróleo, em 1973 e 1978, seguido da desregulamentação dos mercados levam à ruína as bases que garantiam a estabilidade internacional.

De acordo com Paulani (2011, p. 51), essa desvinculação está em referência a “um processo de autonomização das formas sociais que está inscrito na própria mercadoria e que a empurra lógica e ontologicamente em direção às formas mais abstratas de riqueza como o capital financeiro e o capital fictício”. A partir da década de 1970 há uma expansão do sistema financeiro internacional ao passo que no campo da acumulação produtiva não se verifica proporcionalmente uma correspondência na mesma magnitude. Esse descompasso é parte da tendência do capital de buscar uma autonomia em relação ao trabalho, assumindo ilusoriamente o papel de sujeito do processo, isto é, quem define como, quanto e o que se produz.

Esse movimento não deixa de ser contraditório, principalmente tendo em vista que o trabalho é justamente a substância que confere a possibilidade da sua expansão desse valor. De acordo com (PAULANI, 2011, p. 63):

Com o desdobramento do dinheiro (já plenamente constituído) em sua figura de crédito, o processo de acumulação se autonomiza da produção e realização da mais valia, mas internaliza no crédito a contradição constitutiva desse processo entre o impulso lógico de valorizar indefinidamente o valor em geral e a dependência que essa valorização tem da produção de riqueza real

Nesse sentido, é como se o crédito permitisse ao processo de acumulação de capital deixar de depender exclusivamente da produção e realização de mais-valia, se autonomizando. Entretanto, o fim do padrão dólar-ouro não faz a contradição desaparecer, ela é internalizada agora no crédito (PAULANI, 2011). O papel do crédito na internacionalização do capital, portanto, desvela a predominância do âmbito financeiro em detrimento do produtivo.

Ao final dos anos 1970, a economia global se encontra numa situação que impõe, de um lado, uma reestruturação aos países desenvolvidos e, de outro, um ajuste à periferia, que se aproveitara do contexto de alta liquidez internacional no início da década para se financiar. O efeito nos anos 1980 para a periferia do capitalismo, mais especificamente, para a América Latina, foi o endividamento de vários países. Contudo, para além de ser um efeito, o caso exemplifica o papel da internacionalização do capital sobre as economias latino-americanas no período pós-anos dourados. Nesse sentido, é o endividamento que caracterizaria a inserção dos países no mercado internacional ao longo da década de 1980, isto é, o próprio fator pelo qual a internacionalização se propaga pela região.

Todas as economias nacionais foram afetadas pelo contexto da década, entretanto, as possibilidades de saída não foram as mesmas. A forma como é feita a reestruturação dos países desenvolvidos ao longo dos anos 1980 afeta o plantel de opções da América Latina. Conforme Belluzzo (1997), essa redefinição é oriunda do fato de que “a inserção dos países neste processo de globalização foi hierarquizada e assimétrica”. A assimetria surge, não só da heterogeneidade dos países em relação à estrutura produtiva, mas também na medida em que a periferia sofrera, como já referimos, um processo de endividamento ao longo da década de 1980. Nesse sentido, Cano (2000, p.26), afirma que “a política de reestruturação norte-americana foi feita à custa do neoliberalismo dos demais países”.

O autor se refere especificamente ao papel exercido pela política de valorização do dólar, pela qual os EUA financiavam os seus déficits fiscais e comerciais, se valendo da posição privilegiada da sua moeda na hierarquia monetária internacional. Isso impõe de modo irreversível aos países desenvolvidos uma reorganização na mesma estratégia na medida das suas possibilidades. Já a América Latina, estabelece uma relação com o processo de reestruturação dos países centrais mediada pela condição devedora em que se encontrava, logo, o raio de ação e de exercício da soberania em matéria de condução de política econômica é fortemente abalado. Essa é a condição que facilita que as diretrizes de política econômica sejam

construídas no âmbito internacional, sobretudo de forma verticalizada dos países centrais (credores) para os periféricos (devedores) na década seguinte, anos 1990.

Os antigos mecanismos regulatórios e de planejamento econômico se tornaram inócuos contra os efeitos adversos que visavam combater ou até mesmo inviabilizados a partir desse período. Nesse processo, coube à internacionalização do capital um papel importante na crise do sistema de regulação anterior (CHESNAIS, 1996). O Estado perde a sua capacidade de intervenção através do planejamento econômico e, portanto, ele deixa de ser uma forma de disciplinar e orientar as decisões privadas. Assim, é compreensível que o planejamento decline concomitantemente à crise das relações que garantiam o funcionamento desse sistema.

Se o endividamento é o fator de conexão pelo qual a globalização é promovida na América Latina, isso marca o modo como ela ocorre ao mesmo tempo em que limita o alcance dos instrumentos para se fazer frente aos efeitos da crescente interconexão e vulnerabilidade. Uma vez que os Estados estão endividados, a sua autonomia também é reduzida. Os problemas fiscais fazem com que a estabilidade seja, mais que um valor, uma necessidade, de tal maneira que toma o espaço mais alto na hierarquia das funções do Estado. O que ocorre é o engendramento de uma posição desfavorável que acentua a dependência e restringe as possibilidades de planejamento econômico como forma de superação e transformação.

O mecanismo pelo qual se transmite as diretrizes neoliberalizantes funciona da seguinte forma: as economias periféricas fragilizadas na década de 1980 precisavam de divisas para honrar seus compromissos e, portanto, se submetiam às condições dadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ou ao mercado financeiro. Pelo lado do FMI, os ajustes macroeconômicos e as reformas liberalizantes do Estado eram colocadas como condições explícitas para a obtenção dos empréstimos. Já, pelo lado dos fluxos financeiros especulativos, reformas estruturais de desregulamentação se impunham para atenuar os riscos que os investidores estrangeiros assumiam. Com a fragilização crescente das economias latino-americanas, as condições exigidas para que um país se tornasse atrativo para os novos fluxos financeiros eram cada vez maiores.

Os países da periferia enfrentavam dificuldades de fechamento do balanço de pagamentos e problemas com inflação, de modo que essa situação também se configurava como o terreno propício para a defesa de políticas econômicas restritivas por parte de seus credores. O efeito que elas tinham sobre o produto é a contenção da demanda interna e do investimento

para permitir o pagamento dos juros das dívidas. Uma vez inscrito nessa dependência, os países fazem as reformas neoliberalizantes e se atrelam automaticamente à estratégia de manter a credibilidade frente aos credores e a atratividade aos fluxos internacionais. Entretanto, essa estratégia cobra um preço alto, já que as condições impostas não são apenas conjunturais, mas modificam o cerne da estrutura das relações Estado-mercado.

Assim, a imposição da agenda liberalizante pode ser entendida como uma nova manifestação do imperialismo de forma mais dura, porém travestida de modernização. (CANO, 1999). A ideia da modernização surge como o aspecto ideológico para justificar que o alinhamento não seria desfavorável, mas uma necessidade para que os países pudessem se beneficiar posteriormente de uma possível convergência. Se antes, a ideia de superação do subdesenvolvimento exerceu em alguma medida um peso ideológico na América Latina do pós-guerra, oferecendo uma possibilidade de superação da sua condição desfavorável, nos últimos anos a promessa permanece, porém com novos termos. As novas promessas se relacionam com a modernização do Estado, com privatizações, desregulamentação dos mercados e reformas liberalizantes na busca de credibilidade e confiança do mercado com o objetivo de alcançar uma trajetória virtuosa de crescimento no longo prazo.

Por isso, o neoliberalismo não pôde prescindir de uma redefinição do papel do Estado na economia, alterando seu funcionamento, a intensidade e o foco das políticas sociais (DRAIBE, 2003). A justificativa ideológica para a restrição do papel do Estado é que a sua atuação leva à distorção dos incentivos, atrapalhando a trajetória virtuosa prescrita na promessa da adesão ao projeto neoliberal.

O que se espera de algo novo é que este modifique o estado de coisas, derrubando as velhas bases e construindo novas. Porém a função que as novidades mais recentes do capitalismo assumem é a de reconfirmar o que há de mais basilar no atual modo de produção, garantir a acumulação de capital, permitindo a sua expansão para todos os aspectos da vida social.

### **2.3. O Capitalismo Contemporâneo e as Restrições às Políticas de Desenvolvimento na Perspectiva Nacional**

Partindo do pressuposto de que a política de desenvolvimento na perspectiva nacional não é relegada a um papel coadjuvante em razão de um somatório de simples escolhas deliberadas, mas que existe nesse movimento algo latente da estrutura, vamos a delinear alguns aspectos que o condicionaram. A seguir, discute-se as transformações pelas quais passa o capitalismo para verificar como elas se ligam com as mudanças na orientação do planejamento contemporâneo na região com as suas especificidades.

Dentre os aspectos centrais do processo de globalização, podemos reunir alguns, entre eles: a primazia do Investimento Externo Direto (IED) sobre o comércio internacional no que diz respeito à condução do processo de internacionalização. (CHESNAIS 1996). Essa substituição do principal vetor pelo qual se desenvolve a internacionalização atua no sentido de restringir o alcance das políticas econômicas que incidem diretamente sobre a questão industrial.

Outros aspectos apontados por Chesnais (1996) ao estudar a mundialização estão: a organização dos grupos industriais como empresas-rede, o redesenho de uma estrutura de oferta altamente concentradas que favorece o surgimento de oligopólios e a expansão dessa estrutura de mercado para diferentes indústrias. Além disso, a complexificação da relação entre centralização do capital, a descentralização das operações e relações trabalhistas marcadas pelo avanço da terceirização.

Uma contradição aparente que emerge dessa realidade é a centralização do capital ao mesmo tempo em que ocorre a descentralização das operações. A natureza excludente desse movimento resulta em marginalização dos ditos países em desenvolvimento. Esse último aspecto nos permite interpretar como uma tendência de reforço da brecha entre os países, evidenciando mais ainda os contornos da velha divisão entre centro e periferia.

Outra contradição que urge dessas transformações é que, ao passo que o capital encontra a cada ciclo condições objetivas de se expandir cada vez mais, ocorre também que essa expansão não é uniforme. Logo, há a coexistência no âmbito territorial de uma heterogeneidade que é tanto funcional como limitante da própria lógica descrita acima. A heterogeneidade é

funcional na medida em que é fruto da própria valorização do valor, mas é o que permite ao capital nos ciclos subsequentes engendrar a sua autonomização (HARVEY, 2013). Esta nunca se conclui por um limite objetivo dada pela dependência entre valor e trabalho.

Mas em que as contradições apresentadas implicam para a questão do planejamento do desenvolvimento? Os horizontes possíveis são abertos, entretanto são correspondentes às condições objetivas de cada quadra histórica. Na prática, são essas condições que estabelecem e modelam as possibilidades de intervenção, dando suporte ou limitando as conexões entre planejamento, desenvolvimento e transformação.

Toda a atividade de planejamento se molda às condições em que está circunscrita. Logo, uma vez que a financeirização se estabelece como forma predominante, ela se torna a expressão dessas novas condições objetivas. Ao se adequar a essa nova realidade, a função do planejamento perde parte das características próprias das décadas de 1950 e 1960.

Sobre esse aspecto, Furtado (1992, p. 24) diz: “a atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não é outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisão”. Assim as tomadas de decisão não mais se definem nacionalmente, se constituindo um limite na contemporaneidade para o planejamento, especialmente da periferia do capitalismo, caracterizada pela sua condição desfavorável no que tange às perspectivas de soberania sobre sua política econômica.

Nesse sentido, é possível indicar que existe uma crise contemporânea do Estado que se relaciona com as crises dos fundamentos e com as redefinições geopolíticas e de reordenamento econômico global pós década de 1970. Essa crise que pode ser entendida nos termos de Bottomore (1988, p. 142) como um “colapso dos princípios básicos do funcionamento social”.

Assim, o lugar do Estado nos chamados anos dourados do capitalismo, pós-segunda guerra mundial, e a construção do Estado de bem-estar social como instância reguladora e apaziguadora entram em franco declínio em nível mundial. O Estado cada vez menos se apresenta como um espaço universal de inserção das demandas das frações de classe dominadas. Em suma, pode-se dizer que há um movimento de ascensão do caráter emergencial na atuação econômica do Estado como justificativa para o enfrentamento das crises do capital. Esse Estado de emergência não tem nenhuma relação com as propostas keynesianas de políticas

econômicas contra cíclicas, mas sim de uma redefinição das funções do Estado no sentido da socialização das perdas decorrentes das flutuações do capital.

As crises do capital, que são recorrentes, aparecendo de tempos em tempos, tiveram um papel preponderante para a redefinição das ações do Estado a partir da década 1980, sendo o declínio do planejamento uma das maiores expressões dessa mudança. A crise surge como um momento de desarranjo e desestabilizadora das coalizões de forças políticas e da institucionalidade que sustentavam o status quo. Logo, quando essa conformação é abalada, promove-se concomitantemente um redesenho das redes do poder. Assumindo que o Estado é o lugar no qual todas essas redes se entrecruzam e onde se condensa o poder político (OSORIO, 2014), logo o impacto de uma crise econômica estrutural que abateu a economia global nos anos 1970 reverberam fortemente na maneira pela qual o Estado se estrutura.

Uma das formas que o neoliberalismo se apresenta é a de uma reconfiguração das relações de poder desenvolvidas internamente ao Estado. Nesse sentido, o Estado busca filtrar a ação política das classes sociais, institucionalizando as representações políticas que servem como camisas de força a limitar a ação das classes dominadas, levando a uma concentração da organização nos partidos, ao que Osorio (2014) denomina de “democracia procedimental”. Isto é, a democracia reduzida aos procedimentos institucionais das eleições e esvaziada pelo ordenamento em favor do capital.

As respostas às crises do capitalismo que vêm se seguindo nas últimas décadas passam pelo apagamento do Estado nas suas funções de provedor de serviços básicos, embora se mantenham as garantias das obrigações para com seus credores. Estes ganham prioridade no atendimento às suas demandas, em outras palavras, os esforços do Estado cada vez mais se orientam pelas expectativas e demandas do mercado, notadamente o setor financeiro em detrimento dos serviços ligados ao bem-estar social. Nesse sentido Almeida Filho e Paulani (2011, p. 269):

a crise atualmente experimentada apresenta-se como crise do processo como um todo de regulação do capitalismo. Ela reflete uma incapacidade geral dos mecanismos de regulação (que envolvem, mas extrapolam o âmbito do Estado) não só de interferir em favor de ordenações espaço-temporais não deletérias, mas também de perpetuar os outros mecanismos (espoliadores) que têm aliviado a sobreacumulação crônica de que padece o sistema

Tomando a referência do processo de financeirização como uma resposta à sobreacumulação, tem-se o aprofundamento de uma característica de instabilidade. De acordo com o que foi tratado na seção 2.1, a instabilidade não é de nenhuma forma produto dos tempos atuais, faz parte da própria natureza do modo de produção capitalista, mas na contemporaneidade se mostra agudizada em seus efeitos, impondo condições cada vez mais difíceis para a profilaxia de eventuais crises que possam abater os sistemas de regulação.

Ironicamente, o que ocorre é que as práticas liberalizantes, embora sejam tão antigas quanto o próprio capitalismo, se apresentam no plano ideológico como uma vanguarda modernizante ou como uma necessidade inadiável, associando-se ao aumento de complexidade das relações econômicas no ambiente de globalização, às privatizações e concessões que ganharam espaço paulatinamente nos governos. Nesse sentido, a perda de mecanismos de controle social e espaços de participação política efetiva tendem a aumentar a vulnerabilidade.

No mundo econômico há uma certa plasticidade, ou seja, uma vez introduzida uma força, ela dá uma nova conformação ao objeto de modo que este não seja mais passível de retornar a sua forma inicial, entretanto, sempre há espaço para a novas modificações que se dão a partir da forma atual do mesmo objeto. De modo contextualizado, é certo que, uma vez superada a guerra fria, não é possível voltar àquela antiga divisão, ela já não sustenta mais um sentido viável atualmente. O capitalismo foi moldado de forma irreversível pela globalização e pela financeirização.

Mas, se isso ocorre, não significa que o caminho está fechado às experiências de transformação. As possibilidades de transformação social, inclusive as mais radicais que visam a superação do modo de produção capitalista não desaparecem. O que ocorre é que as respostas aos problemas imediatos dados pela conjuntura passam pela construção de uma alternativa que leve em consideração o planejamento econômico a partir da atual deformação das formas sociais. Nesses termos, tanto do ponto de vista dos que defendem a intervenção estatal sob a forma dos diferentes matizes do desenvolvimentismo quanto aos que a rechaçam politicamente em favor da liberalização da economia, é inescapável se defrontar com os limites estruturais próprios da natureza do desenvolvimento capitalista.

A partir da década de 1990, o que cômputo geral é dado pela redução das possibilidades de mudanças estruturais, a cristalização das disparidades entre centro e periferia; as questões políticas são reduzidas à esfera procedimental e o planejamento é descentralizado no âmbito do

mercado. É sobre esse quadro que a estrutura econômica se expressa na contemporaneidade e é com esse ambiente que os governos progressistas sul-americanos emergem, sobre os quais, trataremos mais adiante no próximo capítulo.

### **CAPÍTULO 3. A ONDA PROGRESSISTA SUL-AMERICANA E A CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO**

#### **3.1 A Experiência Progressista**

Como trabalhado no capítulo 2, o neoliberalismo se consolida na região ao longo da década de 1990. No final dessa mesma década, o mundo já havia passado por transformações geopolíticas relevantes, como o ocaso dos anos dourados do capitalismo, a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética. Assim, se empreendia um movimento de redefinição de uma trajetória marcada pela ratificação da preponderância do âmbito financeiro frente ao produtivo, sustentada também por inovações nas esferas tecnológica e das telecomunicações. A América Latina não passou incólume a todos esses processos e experimentava os efeitos do neoliberalismo na agenda econômica.

Sobre a questão da viabilidade de projetos identificados com a esquerda política, há uma discussão sobre os impactos que o fim da guerra fria e da URSS teve sobre a esquerda latino-americana. Nesse momento, a esquerda se encontrava em declínio desde a queda da URSS, embora continuasse influente intelectualmente e atuante na oposição ao aprofundamento neoliberal da década de 1990 na América Latina (CASTAÑEDA, 1994). É um período de ressignificação do que a esquerda se propõe a ser na nova conjuntura, pois, se as antigas referências da guerra fria não estavam mais colocadas, os problemas da pobreza, da desigualdade e exclusão social permaneciam em aberto.

Conforme Arantes (2015, p.6), “o Fim da Guerra Fria trouxe uma maior liberação prática e simbólica na região”. Muitos partidos também abandonaram pragmaticamente a orientação do socialismo real do século XX e, portanto, buscaram a “conciliação”<sup>19</sup> entre projetos de governos identificados com as pautas históricas da esquerda política numa

---

<sup>19</sup> Sobre esse ponto Chordor (2015), aponta especialmente o caso brasileiro, que ele denomina “Revolução passiva”, uma tentativa de inserir reformas pontuais conciliada com políticas econômicas *mainstream*.

conjuntura de consensos macroeconômicos neoliberais. É nesse contexto que surgem os governos progressistas.

Mas qual seria a natureza desse fenômeno na região? É possível agregar a experiências progressistas em torno de um denominador comum?

Primeiramente, é preciso definir quando ela se inicia e quais são essas experiências. Sobre o tema, a literatura estabelece de modo consensual a eleição de Hugo Chavez na Venezuela em dezembro de 1998 como o ponto de partida da guinada à esquerda. Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Paraguai, são elencados como participantes da Onda Progressista pelos vários autores. (LANZARO, 2008), (SÁEZ, 2008), (QUIROGA e FRANÇA, 2010), (SILVA, 2015), (SANTOS, 2018).

A seguir, vamos caracterizar brevemente o contexto das experiências, a começar pela Venezuela. Antes de Chavez vencer as eleições em 1998, vigia um acordo político firmado desde 1958, denominado de política do *punto fijo*. O acordo foi uma saída política ao final da ditadura de Marcos Pérez Jiménez entre os três maiores partidos do país (*Acción Democrática* - AD, *Unión Republicana Democrática* - URD e *Comité de Organización Política Electoral Independiente* - Copei). Durante quarenta anos, os partidos AD e Copei se revezam no poder. Entretanto, o pacto mostra sinais de desgaste com o passar do tempo, culminando em manifestações populares que ficaram conhecidas como Caracazo contra as políticas econômicas do governo de Carlos Andrés Pérez em 1989. As manifestações foram duramente reprimidas e a situação social continuou se agravando.

Em 1992, Hugo Chavez, juntamente com outros militares empreenderam uma tentativa de derrubar o governo que, porém, fora fracassada. Entretanto, isso o projetou como uma liderança política forte. Posteriormente, cria o *Movimiento V República* em 1997. Em dezembro de 1998 é eleito presidente da Venezuela, cargo que assumiu no ano seguinte.

Embora essa seja a primeira das experiências listadas, não significa que a eleição de Hugo Chavez seja por si só o desencadeante da onda progressista. Verifica-se na Venezuela um contexto nacional muito específico, com acirramentos sociais e uma institucionalidade política baseada no *puntofijismo*. Na sua estrutura econômica é caracterizada por ser fortemente dependente do petróleo, aspecto que ainda persiste e incrementa a vulnerabilidade da economia venezuelana em relação às oscilações oriundas do mercado internacional.

Chavez, quando eleito, propôs um referendo para convocar uma assembleia constituinte que deu origem a *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* de 1999, derrogando a constituição de 1961. Com o novo marco constitucional, novas eleições são convocadas em 2000, nas quais ele é eleito para o período de 2001 a 2007. Em 2002, Chavez sofre uma tentativa de golpe. Em 2006 é eleito para um novo mandato para o período 2007- 2013. Em 2007 funda o *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV) a partir da fusão de vários partidos aliados. Chávez propõe uma nova constituição em 2007 que declararia, entre outras coisas, a construção do caráter socialista da economia venezuelana como proposta, porém não é aprovada em referendo. Em 2009, outro referendo possibilitou a reeleição sem um limite de mandatos consecutivos. Em 2012 é eleito novamente para um novo mandato, porém falece em 2013. São convocadas novas eleições em 2013, nas quais vence Nicolas Maduro, vice-presidente de Chavez, por uma margem de votos ínfima. Desde então, o país vive uma crise econômica, política e social sem precedentes, com alta instabilidade política.

A segunda experiência que comporia a onda progressista seria, em ordem cronológica, o Chile. Ricardo Lagos do *Partido Por la Democracia* (PPD), que por sua vez fazia parte da *Concertación de Partidos por la Democracia*, é eleito nas eleições presidenciais de 1999-2000 para o período de 2000 a 2006.

O Chile foi o último país da região a fazer a transição da ditadura para a democracia, num processo complexo que ainda manteve vigente a *Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Esse é um dos pontos controversos até a atualidade, uma vez que foi elaborada durante a ditadura Pinochet e impõe uma institucionalidade que impede ações de governo ou de Estado que venham modificar os marcos econômicos herdados do período pinochetista. O resultado é que qualquer proposta de uma contraposição à agenda neoliberal no Chile esbarra limites internos ainda mais duros comparativamente a outros países da região.

Portanto, o que caracteriza a experiência chilena como progressista não é tanto o conteúdo reformista do governo Lagos, mas o contexto interno do país. O fato da *Concertación* vencer Joaquin Lavín da UDI nas eleições e posteriormente eleger Michelle Bachelet do *Partido Socialista* em 2006 tem um forte conteúdo simbólico. Bachelet governa o Chile até 2010, ano no qual assume Sebastián Piñera, momento que marca um interstício progressista até a segunda eleição de Bachelet em 2013 para o período 2014- 2018. No segundo mandato propôs reformas tributária e educacional e um projeto para uma nova constituinte nos últimos dias do

seu mandato. Entretanto, em 2018 o ex-presidente e candidato de centro-direita, Sebastián Piñera vence as eleições presidenciais, fechando o ciclo progressista no Chile.

O terceiro governo elencado dentre os progressistas é o do Brasil. No caso brasileiro, experimentou-se ao longo da década de 1980 o surgimento de movimentos sociais e grupos políticos organizados como movimentos sociais, grevista e sindicais, entre eles o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) de 1984, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) de 1983 e o Partido dos Trabalhadores (PT) de 1980, no bojo da transição da ditadura para a redemocratização que levou ao fim do bipartidarismo. Lembrando que a ditadura militar (1964-1985) foi caracterizada por um forte viés intervencionista, de modo que o Brasil foi um dos últimos países da região a efetivar a sua adesão à agenda neoliberal de fato. A redemocratização foi marcada por uma constituinte que deu origem a Constituição de 1988, de caráter progressista e que permitiu o multipartidarismo.

Em 1989, as eleições presidenciais são um ponto de inflexão importante, quando Lula perde a eleição para Fernando Collor no segundo turno. O governo de Collor, com a abertura econômica, efetiva a adesão ao neoliberalismo, entretanto, Lula e o Partido dos Trabalhadores emergem como uma importante força oposicionista ao longo do governo Collor e, posteriormente, frente aos governos FHC. De modo que em 2002, Lula já tinha se consolidado como uma liderança política alternativa. Lula da Silva no Brasil foi eleito em 2002 para o período 2003-2006 e depois reeleito em 2006 para mais quatro anos de mandato. Em 2010, elege sua sucessora, a prevenida Dilma Rousseff para o período de 2011-2014, que é reeleita em 2014 numa eleição muito disputada. Entretanto, em 2016 sofreu um polêmico processo de *impeachment*.

A próxima experiência dita progressista aconteceu na Argentina, com a eleição de Néstor Kirchner do *Partido Justicialista* (PJ) em 2003, para o período 2003-2007, mesmo ano em que Lula começa a governar no Brasil. É a partir da eleição de Kirchner que os contornos das relações entre os governos de viés progressistas começam a se delinear. Em 2007, Cristina Kirchner, esposa de Néstor Kirchner é eleita para o seu primeiro mandato (2007 – 2011). Em 2010, Néstor falece e no ano seguinte Cristina é reeleita para o período (2011-2015). Nas eleições de 2015, o partido justicialista perde a eleição para Mauricio Macri, que marca o fim da era kirchnerista e da experiência progressista na região.

No Uruguai, a experiência progressista deu início em 2005, com Tabaré Vázquez de *Frente Amplio - FA* (2005-2010). Em 2004, uma reforma constitucional foi colocada em plebiscito em 2004, com apoio de 64,5% da população. (Modifica a política nacional de água e saneamento, a água foi considerada um recurso natural e essencial à vida, inclusão de pautas ambientais e previsão de cancelamento de concessões e autorizações que violem princípios ambientais, além de estatizar os serviços água e saneamento. José “Pepe” Mujica e ex- militante do movimento Tupamaro contra a ditadura militar uruguaia (1973-1985), pela *Frente Amplio* governa o Uruguai de 2010-2015. Em 2015, Vázquez se reelege novamente para o período 2015-2020.

Na Bolívia, o período progressista está relacionado aos governos de Evo Morales de *Movimiento al Socialismo* eleito presidente da Bolívia em 2005, começa seu primeiro mandato em 2006. Desde então encontra-se no seu terceiro mandato, após vencer as eleições de 2009 e 2014. Uma das características do seu governo foi a realização de uma constituinte que substituiu a Constituição de 1967 e refundou o país como Estado Plurinacional a partir da *Constitución de Bolivia de 2009*.

No Equador, o governo de Rafael Correa, fundador da *Alianza Patria Activa y Soberana (Alianza PAIS)* inaugura o período progressista em 2007 com um governo autodenominado de Revolução Cidadã. Em 2008, um processo constituinte promulgou a *Constitución de Ecuador de 2008*. Seu primeiro mandato terminaria em 2011, porém com a nova constituição, ocorreram novas eleições em 2009, nas quais é reeleito presidente para o período 2009-2013.

Em 2013 foi reeleito para mais um mandato, dessa vez até 2017. Lenín Moreno, do mesmo partido, o sucede em 2017, entretanto seu governo marcou uma certa distância do estilo de Rafael Correa e, em alguma medida, das propostas iniciais que configuraram o governo progressista e a Revolução Cidadã.

O Paraguai, assim como os demais países, passou por uma ditadura militar no século XX. O ditador Alfredo Stroessner governou o país de 1954 a 1989. Posteriormente com a redemocratização os partidos de oposição foram legalizados. Já a experiência progressista paraguaia foi compreendida pelo período da presidência de Fernando Lugo, sacerdote e bispo católico, de *Frente Guasú* entre 2008 até a sua deposição em 2012.

Lanzaro (2009) aponta que o movimento “tem o caráter de uma onda”, ou seja, conota uma tendência de algo que se propaga em determinado meio. Existiria em algum nível uma proximidade dada pelo conteúdo das experiências que podem ser localizadas num momento histórico específico e também compartilhada no espaço geográfico, nesse caso a América do Sul. Porém, os elementos que compartilham e o que faz os governos progressistas serem uma onda não é explicado pelas relações que as experiências estabelecem entre si. Pode-se dizer que algumas delas tem uma relação bem eventual ou contingente. A aproximação delas em relação ao caráter de onda se faz pela via da conjuntura. Por isso, a aproximação se refere ao contexto compartilhado, um contexto que, conforme caracterizamos ao longo do trabalho, é hostil ao planejamento nos moldes dos anos 1950 e 1960.

Existe um conjunto de autores para os quais os governos progressistas se colocaram ou tentaram se estabelecer como uma plataforma alternativa ao neoliberalismo (SILVA, 2010), (SADER, 2013), (ROCHA e MACIEL, 2016) e (GARCIA, 2013). Diante do contexto em que surgem, os governos se constituem como um contraponto ao neoliberalismo, de modo que é possível qualifica-los como uma expressão das próprias divisões que se colocam na atual quadra histórica. A consolidação do neoliberalismo e a formação dos consensos de política econômica no âmbito supranacional convocaram as forças políticas pulverizadas nas suas diversas frações de classes a se movimentarem.

O que se propaga, então, é a ideia de progressismo, que, entretanto, tem caráter genérico para se referenciar a esses governos e alcança-los em sua heterogeneidade. O que é progressismo é definido, portanto, em cada um desses contextos em relação às questões preponderantes da realidade econômica e pelas divisões internas a cada país. Desse modo, se sustenta que o termo progressista se refere a uma posição relativa. Embora na literatura seja recorrente a classificação das experiências em agrupamento de países de acordo com as pretensões de aprofundamento da transformação social ou em relação ao nível ruptura com a ordem, são classificações com sentido meramente analítico.

É certo que existe uma história compartilhada pela América Latina e elementos comuns a cada uma delas, entretanto, esses elementos não são suficientes para constituir uma coordenação ou uma homogeneização. Como vimos, os problemas econômicos e sociais de cada país são diferentes e eles respondem a divisões políticas e institucionais postas na esfera nacional.

Nessa mesma perspectiva Silva (2014, p. 11), afirma que:

Tal ascensão, por sua relativa sincronia e delimitação regional, constitui em si mesma um processo sociopolítico único, que pode ser compreendido em seu conjunto (uma “vaga” ideia de esquerda a percorrer a região), com diversas características coincidentes – mas com suas especificidades evidentes.

Essas especificidades são locais e têm papel relevante, pois são elas que vão particularizar as experiências de modo a inviabilizar a hipótese de que haveria uma pretensa coordenação delas entre si.

É preciso considerar a diversidade presente na Onda progressista, cada país tem uma trajetória histórica, economias e arranjos institucionais. De acordo com Silva (2015, p.5), em países como Venezuela, Bolívia e Equador, “as esquerdas chegaram ao poder em meio a uma crise orgânica de elementos políticos, culturais, sociais, econômicos”. Portanto, o autor aponta que nesses países os fatores que levaram à eclosão de governos progressistas não se referem unicamente às insuficiências do modelo neoliberal, mas a uma série de razões estruturais. Define-se a emergência de um “esgotamento de formas de organização estatal”, nesse sentido, relacionadas inevitavelmente com as tensões presentes na luta de classes nos respectivos países.

Nessa mesma linha de investigação, há autores que fazem uma diferenciação entre as esquerdas que assumiram o poder. No caso da Venezuela, Bolívia e Equador, se trataria de uma “esquerda refundadora”, com um intento mais disruptivo, enquanto que nos demais países houve a ascensão de uma “esquerda renovadora”, com uma perspectiva mais gradualista.<sup>20</sup> Porém, uma vez que se referem a casos distintos, não são comparáveis entre si nos mesmos termos. (MOREIRA; RAUS e GÓMEZ LEYTON, 2008)

Dentre os condicionantes desse movimento, destaca-se a forma como cada país lidou com a redemocratização no final do século XX, processo ocorrido em vários países da região<sup>21</sup>, que lançou a viabilidade e a consolidação de forças opositoras ao projeto neoliberalizante em curso e gerando expectativas que impulsionaram a movimentos de militância (SILVA,

---

<sup>20</sup> Essas diferenças não são ocasionais, mas estão intimamente ligadas à história econômica de cada um dos países da região.

<sup>21</sup> Em alguns casos, a redemocratização não é um fator determinante para a emergência desse movimento, como no caso da Venezuela, no qual a política do “*punto fijo*” exerceu uma influência maior.

2010) (KLACHKO e ARKONADA, 2017). A redemocratização permitiu em vários desses países que setores da esquerda, antes inviabilizados, pudessem se reorganizar legalmente e disputar as eleições. Logo, a redemocratização foi uma condição objetiva para que esse movimento ocorresse pela via eleitoral tradicional, muito embora não signifique a ausência de percalços como vimos em algumas experiências.<sup>22</sup>

Contudo, ela não apagou instantaneamente as marcas políticas e a institucionalidade legada pelos regimes militares.<sup>23</sup> O que restou das experiências ditatoriais, a forma como o processo de redemocratização acontece e a institucionalidade que daí decorre marcaram de modo singular cada contexto nacional posterior. São traços indelévels na sociedade, o exemplo do Chile é um dos mais emblemáticos, país no qual o marco constitucional ainda permanece o mesmo, a constituição de 1980, construído no período pinochetista.

Os processos de redemocratização condicionaram a chamada onda progressista. Porém, se cada um deles têm as suas particularidades e vicissitudes singulares, o resultado é que cada governo progressista surge referenciado a histórias muito distintas umas das outras. Levando-se em consideração que esse arranjo de forças acontece internamente, ou seja, no âmbito nacional, a heterogeneidade dos países sul-americanos produz contextos diversos que não permitem unificar todas as experiências a partir de um denominador comum que organizaria a “onda” em sua extensão. A institucionalidade, as questões legadas pelo passado colonial, a (des)organização das frações de classes, os movimentos sociais, a estrutura produtiva, a inserção no mercado internacional e os desafios de cada processo de redemocratização são fatores que particularizam o contexto em que emergem e marcam as bases nas quais a experiência progressista é construída.

Se essas condições são distintas, logo, o modo como cada governo se organiza no bloco no poder, como sustenta sua ação, como direciona as prioridades corresponde necessariamente a essas particularidades. O resultado dos governos quanto ao estabelecimento de uma agenda

---

<sup>22</sup> O caso da Venezuela aparece novamente como uma exceção. Hugo Chavez empreendeu uma tentativa de deposição do governo de Carlos Andrés Perez, mobilizando setores do exército, mas que foi frustrada. Alguns anos mais tarde, foi eleito através do voto.

<sup>23</sup> Duração dos regimes militares nos países da América do Sul que estamos fazendo referência na onda progressista sul-americana: Venezuela (1948-1958); Brasil (1964 -1985); Bolívia (1971-1985); Equador (1972- 1979); Uruguai (1973- 1984); Chile (1973-1990); Argentina (1976-1983).

de maior ruptura ou conformidade com a ordem não estaria, portanto, determinado por uma eventual discricionariedade dos governos em si, mas sim pelos fatores que o engendraram.

Outro ponto a ser destacado é que não existe uma correlação explícita que permita encadear uma experiência a outra, no sentido de que não há evidências de que uma exerce uma influência determinante para o início da outra. Por exemplo, seguindo a cronologia, a primeira que se tem notícia é a da Venezuela e a segunda é a do Chile com Lagos. Não há elementos que correlacionem qualquer vínculo de causalidade entre a eleição de Chavez na Venezuela com a eleição de Lagos no Chile, inclusive, essas são as experiências mais opostas entre si no que se refere a todo espectro político da onda progressista.

Do mesmo modo, não existe na literatura nenhum trabalho relacione essas duas primeiras experiências como fatores decisivos para a primeira eleição de Lula em outubro de 2002 e de Néstor Kirchner na Argentina alguns meses mais tarde, em maio de 2003. Assim, o que une as experiências não é um vínculo causal que estabelecem. O quadro só é composto quando reunidas as experiências em seu conjunto, nesse momento é toma a aparência de uma onda. Todavia, uma vez que são eleitos, os governos mantêm uma proximidade que não é propriamente uma comunhão de agendas no nível de um alinhamento mais profundo, mas em realidade possuem um vínculo eventual dado pelo contexto.

### **3.2 Limites ao Exercício do Planejamento na Experiência Progressista**

O movimento de ascensão de governos de esquerda ocorreu de forma inesperada, dada a profundidade das mudanças ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 (WEYLAND, 2009). Porém, a conjuntura adversa que levou a esquerda ao seu declínio é a mesma que forjou a sua reconstrução, tendo como ponto de partida os problemas econômicos e sociais ainda vigentes. Portanto, os governos progressistas surgem referenciados a essas questões e, por consequência, também aos limites colocados por elas.

Os governos progressistas não apontam para um horizonte pós-capitalista. Entretanto, isso não inibe a formação de demanda das classes dominadas por transformação social, já que a desigualdade e os problemas sociais na região são sobressalentes. Assim, os governos

progressistas são uma parte de uma tentativa interna de lidar com essas demandas na contemporaneidade. Levando em consideração o que foi desenvolvido nos primeiros capítulos desse trabalho, emerge um equacionamento complexo entre contradições. A situação de cada país diante desse quadro termina por evidenciar não só os limites dos governos progressistas na região, mas também alguns limites ao progressismo que não são apenas internos.

De acordo com Moreira, Raus e Gómez Leyton (2008, p.12), “os governos progressistas, de maneira geral, realizaram uma recuperação discursiva e prática do Estado em termos de intervenção na vida do país”. Entretanto em que medida esse resgate do papel do Estado se efetiva? Como essa recuperação discursiva da ação do Estado se relaciona com planejamento econômico? Por que o planejamento seria importante para compreender a experiência do ciclo dos governos progressistas na América do Sul (1998-2016)?

Esse é um ponto importante para se colocar em questão como o progressismo se sustenta na América do Sul, bem como até que ponto o discurso se efetiva com relação aos problemas estruturais das economias latino-americanas e na condução da política econômica e social.

Os governos progressistas sul-americanos têm em comum uma base que demandava transformação social, devido aos diversos problemas legados pela história da colonização e pelo represamento dessas demandas ao longo do século XX por processos ditatoriais. Posteriormente, com a redemocratização essas demandas persistiram, porém, num contexto diferente, marcado pela globalização e o neoliberalismo.

O planejamento é uma condição necessária<sup>24</sup> para a transformação demandada, seja ela qual for. Logo, o modo como ele é incorporado tem um papel decisivo para o resultado do processo. Entretanto, os governos, por mais diferentes que sejam entre si, não têm uma autonomia tal que os permita utilizar dessa ferramenta como lhes aprouver.

O planejamento tem uma história e essa se reporta a uma estrutura maior que a dada pelo âmbito nacional ou da administração do Estado, que, no caso dos governos progressistas, diz respeito justamente à forma como o capitalismo contemporâneo condiciona as (im)possibilidades de transformação. Ou seja, a partir da história do planejamento na região se tem notícia desses mesmos limites e possibilidades nas quais os governos progressistas se

---

<sup>24</sup> É uma condição necessária, mas não suficiente.

circunscrevem. Desse modo, os eventuais percalços e entraves da experiência da onda progressista não são oriundos simplesmente de uma questão técnica ou de falta de vontade política.

A atividade de planejamento exige tempo de maturação dos projetos, principalmente no que se refere aos projetos de transformação da estrutura produtiva. Contudo, com os avanços do progresso técnico, o estado da arte da telecomunicação, as inovações financeiras no contexto de neoliberalismo, as possibilidades de expansão do capital são maiores e mais diversificadas. Assim, o tempo necessário para a maturação de um plano de transformação da estrutura econômica coloca desafios aos governos na relação com o mercado. Como os governos poderiam atuar no mercado, utilizando um horizonte que não lhe é próprio?

Não é surpresa que os governos progressistas não realizaram planejamento nos moldes dos anos 1950 e 1960. A relação entre Estado e mercado já são mediadas por outros aspectos que visam cada vez mais a estabilidade em detrimento da coordenação. Isso ocorre dado que a financeirização ao longo das últimas décadas limitam a capacidade dos Estados à lógica dos movimentos de capitais, especialmente na periferia. (OSORIO, 2014)

Nesse sentido, o encurtamento das possibilidades de intervenção estatal e de soberania de política econômica diminuem também o horizonte temporal dos projetos nacionais de desenvolvimento. Em suma, esses limites incidem nos planos de longo período de maturação, reduzindo os instrumentos para a transformação estrutural.

Abaixo, temos um mapa da América Latina que trata especificamente do planejamento na América Latina, que classifica os países da região em países que adotam nos seus respectivos planos nacionais um horizonte de médio ou longo prazo:

Figura 1 - Mapa da América Latina e Tipos de Planos por País



Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponível em: [https://observatorioplanificacion.cepal.org/es?utm\\_source=CIVI&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=3%20Bolet%C3%ADn%20Semestral%20Observatorio%20Planificacion](https://observatorioplanificacion.cepal.org/es?utm_source=CIVI&utm_medium=email&utm_campaign=3%20Bolet%C3%ADn%20Semestral%20Observatorio%20Planificacion). Acesso em fevereiro de 2019

Legenda:

- Azul: plano de médio prazo
- Vermelho: longo prazo
- Verde: plano em desenvolvimento

O mapa acima foi elaborado pela própria Cepal, a partir do Observatório Regional de Planejamento para o Desenvolvimento, com o objetivo de classificar os planos desenvolvidos em cada país que compõe a região da América Latina e Caribe quanto ao horizonte temporal que os orienta. Se o plano tem duração de até 5 anos, ele é classificado como médio prazo; se ele se refere a um período mais longo é incluído de longo prazo.

De todos os países que estamos tratando na onda progressista sul-americana, apenas o Paraguai se valeria de um plano de longo prazo, porém esse plano não é oriundo especificamente da sua experiência progressista, no governo de Fernando Lugo, dado que os dados de planos de desenvolvimento para a economia paraguaia considerados para a elaboração do mapa datam de 2014 <sup>25</sup>. Assim, não se pode dizer que o planejamento de longo prazo foi incorporado a partir da experiência progressista no Paraguai. Todos os demais países segundo o mapa utilizam instrumentos de planificação restritos ao médio prazo, com a outra exceção do Uruguai, cujo plano está em desenvolvimento.

Por essa classificação, se valendo exclusivamente de um critério de previsão de tempo de execução do planejamento nacional de acordo com os marcos legais de cada membro, os países que têm planos de médio prazo são aqueles que trabalham com um horizonte de tempo de maturação aproximadamente compatíveis com o exercício de um mandato de governo. É certo que o horizonte temporal não é uma condição suficiente para que se possa afirmar categoricamente a existência de um planejamento para o desenvolvimento orientado para a transformação estrutural, porém, a capacidade de inserir projetos de desenvolvimento de longo prazo no marco legal, no orçamento e na estrutura estatal de planificação é uma condição necessária para viabilizá-lo. Se não há a incorporação de projetos de longa maturação no marco regulatório nem no planejamento dos países, os planos de desenvolvimento para a transformação estrutural ficam comprometidos.

Dadas as dificuldades elencadas, os governos progressistas encontraram na política social uma maneira de lidar com os problemas da região. Porém, dado que em momentos de crises econômicas o aprofundamento da política social enfrenta obstáculos políticos, a tendência ao esgotamento e à reversão dessas políticas é particularmente elevada. Apesar da sua relevância para o combate à pobreza e desigualdade, ficam suscetíveis aos ciclos econômicos e às mudanças de orientações políticas dos governos, isto é, as políticas sociais

---

<sup>25</sup> Ver mais em *Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030*, documento de GOBIERNO NACIONAL DE PARAGUAY (2014)

podem ficar restritas à política de governo e não de Estado. Portanto, qualquer governo que pretenda fazer transformações mais profundas nessas economias enfrentará dificuldades de imprimir uma marca própria ou mesmo em propor políticas de governo que se consolidem em uma política de Estado.

Sobre a relação dos governos progressistas com o planejamento, não se pode negar a existência de algum grau de autonomia para construir respostas próprias e isso também se expressa também nas diferenças de cada governo. Eles se reportam à conjuntura, mas não respondem automaticamente a ela porque detêm um raio de ação. Essa também é condição básica para que os movimentos históricos aconteçam. Entretanto, o que os resultados do trabalho mostram é que o estatuto das posições possíveis desses governos estabelecidos na América do Sul frente às questões do capitalismo contemporâneo não é totalmente aberto. Os governos surgem como estratégias formuladas e sustentadas por forças internas ao âmbito nacional e regional. Nesse sentido, a onda progressista é modulada pelas próprias questões às quais se propõe a responder. Por outro lado, do ponto de vista da atual estrutura do neoliberalismo, consensos formulados na esfera supranacional limitam o alcance dessas experiências. Ao mesmo tempo que surgem como um contraponto ao neoliberalismo, o progressismo esbarra também nos limites ao planejamento característicos do neoliberalismo.

Assim, passamos mais especificamente aos limites de ordem estrutural que remetem ao próprio funcionamento do Estado:

1. Há uma hierarquia de prioridades na ação estatal e, no mundo contemporâneo, o parâmetro para defini-la é a estabilidade (ALMEIDA FILHO e COUTO, 2007). Assim, as políticas econômicas que viabilizam a estabilidade se impõe desde os anos 1990 em detrimento das atividades que visam alterar o quadro social. O Estado capitalista, mais especificamente após o consenso de Washington, tem naturalmente um sentido conservador mais pronunciado que, em certa medida, independe do bloco no poder.

2. A financeirização exige que o planejamento se adapte às condições objetivas atuais de acumulação de capital e o resultado é a pulverização dessa atividade pelo mercado em detrimento da coordenação do Estado capitalista.

3. O planejamento para a transformação perde seu espaço, uma vez que ele se dissocia da ideia de Estado, a concepção de longo prazo entra em declínio e ele não está mais associado à ideia de transformação, culminando no declínio das funções do Estado.

4. As desigualdades e a heterogeneidade regionais limitam a dinâmica econômica de tal maneira que os governos progressistas lograram modificações na margem, obtendo na expansão nas políticas sociais e de transferência de renda um dos poucos de espaços de atuação.

Em resumo, todos esses limites dão a cada governo uma coloração diferente, primeiramente porque partem de condições iniciais diversas, segundo porque a autonomia relativa da política em relação à economia, nos termos de Poulantzas (1977), conserva alguma margem de ação, que diz respeito às possibilidades de imprimir seu estilo, bem como de gerenciar os aspectos microeconômicos da gestão estatal. Ainda que mais reduzido no neoliberalismo, algum nível de discricionariedade permanece. Entretanto, essa margem de ação é restrita a ponto de que aos governos progressistas coube somente o papel de equacionar uma plataforma de política social mais ampla sem romper essencialmente com as políticas econômicas de estabilização.

Do ponto de vista do planejamento econômico, o que ocorre é um planejamento de infraestrutura ou um tipo mais circunscrito a uma ou outra atividade que ainda se configura como remanescente ao âmbito do Estado. Isso leva, por conseguinte, a uma perda de articulações entre as diversas ações em curso, descaracterizando justamente o aspecto mais emblemático do planejamento para o desenvolvimento, a transformação.

Sem esse aspecto de um planejamento orientado para transformação, abre-se espaço para a reversão das experiências progressistas. A deposição do presidente paraguaio, Fernando Lugo, em 2012 pode ser considerada o momento de desaceleração e de declínio da onda progressista (SERRANO, 2012). Soma-se a isso diversos sinais de uma reversão em outros países, como: a crise social e econômica sem precedentes que assola a Venezuela, a vitória da coalização de oposição ao governo Maduro nas eleições legislativas venezuelanas de 2015; a eleição de Macri na Argentina em 2015; o impeachment da Presidenta Dilma Roussef em 2016 e a derrota do Partido dos Trabalhadores na eleição presidencial de 2018 no Brasil; a mudança de inclinação dada à experiência equatoriana pelo governo de Lenin Moreno desde que assumiu em 2017 e a vitória do candidato de centro-direita Sebastián Piñera que reassume a presidência do Chile em 2018. Os governos que ainda subsistem como uma continuidade do que teriam

sido a experiência progressista nos seus respectivos países, Evo Morales na Bolívia e Tabaré Vázquez no Uruguai, já não formam um conjunto, de modo que o caráter de onda não mais se apresenta no presente, refletindo a fragilidade das bases nas quais a onda progressista se sustentava.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento é o que permite dar racionalidade ao processo de desenvolvimento econômico para além dos automatismos do mercado, assim, intervindo no seu direcionamento. Portanto, as funções que assume e os limites à sua execução em cada contexto dizem especificamente da natureza do modo de produção capitalista. Como vimos no capítulo 1, a partir da atuação da CEPAL, os modos assumidos pelo planejamento na região da América Latina sofrem uma modificação na sua orientação.

A Cepal nos seus anos iniciais e no decorrer das décadas de 1950 e 1960, orientada por um diagnóstico de que a posição desfavorável da região na Divisão Internacional do Trabalho tendia a se reproduzir e, portanto, essa conjuntura exigia uma postura ativa do Estado frente aos desafios de industrialização, teve um papel propositivo em relação ao planejamento. Isso permitiu uma conexão entre planejamento, desenvolvimento e transformação estrutural, tendo em vista a divisão centro e periferia. Ao privilegiar as especificidades do capitalismo periférico, construiu uma proposta de intervenção original que marcou a instituição no sentido de que sua influência se estendeu para além dos limites que previam as suas funções originais.

Esse processo acontece em concomitância ao período especial da história do capitalismo, compreendido entre o final da segunda guerra mundial e o primeiro choque do petróleo, caracterizado por um sistema de regulação que permitia uma certa estabilidade conjugada com o crescimento econômico. O contexto estimulou a construção de alternativas de desenvolvimento aos países periféricos como resposta às divisões da guerra fria.

Com a crise do sistema de regulação dos anos dourados e o fim da guerra fria, houve uma modificação do planejamento na América Latina. A constatação dessa modificação é trabalhada em relação às mais recentes recomendações e orientações da CEPAL sobre o tema. Fez-se um contraste entre as propostas de década de 1950 e 1960 e as possibilidades elencadas pelos últimos documentos ligados à agenda 2030. Entende-se que a CEPAL implicitamente assume que o contexto histórico atual é marcadamente distinto dos anos 1950, exigindo uma nova forma de se pensar e implementar planejamento e programação econômicos. Essa nova forma dilui o caráter transformador do planejamento econômico, que agora não é mais orientado para uma transformação da reinserção da América Latina no mercado internacional.

O capítulo 2 tratou sobre o contexto do capitalismo contemporâneo que dá as bases para as mudanças verificadas na orientação do planejamento. Com o fim da guerra fria, há transformações de formas sociais no capitalismo, que, embora não alterem o modo de produção no que possui de mais essencial, modificam a relação entre o âmbito financeiro e o produtivo. A financeirização, a internacionalização do capital com a globalização, a ascensão e consolidação do neoliberalismo implicam em modificações na relação Estado e mercado, que limitam as possibilidades do planejamento nos períodos mais recentes.

As mudanças no papel do planejamento ao longo do século XX ilustram de forma nítida as transformações que referimos das formas sociais capitalismo. Uma das contribuições desse trabalho é colocar em perspectiva as condições históricas que norteiam essa atividade, de modo que fica evidenciado que ela não depende somente de aspectos relacionados à vontade política dos governos em realiza-la, mas também corresponde a uma formatação dada historicamente.

Não se quer propor com esse trabalho a idealização do papel assumido pelo Estado desenvolvimentista das décadas de 1950 e 1960, mas compreender que essa forma tem uma dupla função naquela quadra histórica na qual se encarregava, por um lado, de uma função ideológica e, por outro, de um papel que sustentava aquele sistema de regulação do pós-Segunda Guerra. Isso subsidia a análise das implicações dos limites à consecução de projetos nacionais de desenvolvimento, que são verificados a partir da experiência dos governos da onda progressista sul-americana. Nesse sentido, o tema que exigiu uma estreita articulação entre o âmbito econômico e o político e dos movimentos da relação Estado-mercado.

Constata-se que a onda progressista sul-americana é formada por experiências muito diversas entre si, constituindo um amplo espectro. Essa heterogeneidade responde a questões internas aos países, como a história política e constitucional de cada um, bem como as particularidades dos respectivos processos de redemocratização, de modo que não há uma coordenação nem há elementos que identifiquem que a eleição de um governo em um país tenha influenciado de forma determinante a eleição do governo do país vizinho. Assim, a experiência só tem a forma de onda na medida em que os governos compartilham de uma mesma conjuntura regional e de desafios semelhantes decorrentes da consolidação do neoliberalismo

Desse modo, os governos progressistas são formas que emergem no contexto nacional com aspirações de fazer frente, em maior ou menor medida, às adversidades do neoliberalismo dados no plano supranacional. A orientação quanto ao grau de conformidade ou ruptura em

relação às políticas econômicas neoliberais são diferentes, entretanto, os limites ao exercício de planos nacionais de desenvolvimento afetam as experiências como um todo, de tal maneira que não logram recuperar o planejamento transformador. Seu caráter progressista se restringe à ampliação das políticas sociais e do planejamento circunscrito às atividades estatais de estabilidade.

Por fim, embora a atual conjuntura limite de modo contundente a construção de estratégias nacionais de desenvolvimento ou de alternativas soberanas na periferia do sistema, as possibilidades de transformação social não desaparecem. Elas se mantêm renovadas enquanto houver questões econômicas e sociais que façam os povos se mobilizarem a respondê-las. Dando sentido, assim, a todo planejamento e ao progresso técnico e científico acumulados para a resolução definitiva dos problemas da miséria, da pobreza e da desigualdade de renda.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **O Desenvolvimentismo Transformador**. Revista Da Sociedade Brasileira De Economia Política, v. 48, p. 46-58, 2017.

\_\_\_\_\_; CORREA, Vanessa Petrelli. **A CEPAL ainda é uma escola do pensamento?**. Rev. econ. contemp., vol.15, n.1, pp.92-111, 2011 <https://doi.org/10.1590/S1415-98482011000100004>

\_\_\_\_\_. e COUTO, E. P. (2007). **Limites ao Exercício da Política de Segurança Alimentar**. In: XII Encontro Regional de Economia, 2007, Fortaleza -CE. Anais do XII Encontro Regional de Economia.

\_\_\_\_\_. e PAULANI, Leda Maria. **Regulação social e acumulação por espoliação-reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo**. Economia e Sociedade, v. 20, n. 2, p. 243-272, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182011000200002>

ARANTES, Pedro Casas Vilela Magalhães. **Entre A Crise Neoliberal E A Ascensão Da Esquerda Na Bolívia: Um estudo acerca da Política Externa do governo Evo Morales**. In: 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2015, Caxambu. Anais do 39º Encontro Anual da ANPOCS [...]. Caxambu: Anpocs, 2015.

BELLUZZO, L.G.M. **O novo papel do Estado frente à globalização**. In: Globalização e desenvolvimento regional: cenários para o século XXI. Recife: SUDENE. 1997

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha**. En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 13-68, 2000.

BONENTE, Bianca Imbiriba. **Desenvolvimento em Marx e na teoria econômica: por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista**. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BOYER, Robert. **Teoria da regulação: os fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **The two forms of capitalism: developmentalism and economic liberalism**. Brazil. J. Polit. Econ., São Paulo , v. 37, n. 4, p. 680-703, Dec. 2017 .<https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n04a02>

\_\_\_\_\_. **Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade, v. 27, n. 3, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art06>

CANO, Wilson. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2000.

CASTAÑEDA, Jorge G. **Utopia Unarmed: The Latin American Left After the Cold War**. Vintage Books: New York, 1994.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Xamã. São Paulo, 1996.

CHORDOR, Tom. **Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America: Breaking Up With TINA?** Palgrave Macmillan: New York, 2015. <https://doi.org/10.1057/9781137444684>

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

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latinoamericanas**. Revista da USP, n. 17, 1993 (pp. 86-101). <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>

FRANCO, Rolando. **La invención del ILPES**. Santiago: CEPAL, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Entrevista a la Cepal. El Surgimiento del ILPES**, 2013b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4imWU787qMY>, Acesso em agosto de 2018.

FRANCO, Rolando. **Entrevista a la Cepal. El concepto de planificación del ILPES**, 2013c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DE6pvFrVyJI>, acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Entrevista a la Cepal. Prebisch y la tecnocracia**, 2013d. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=FZj\\_6vvqB20](https://www.youtube.com/watch?v=FZj_6vvqB20), acesso em agosto de 2018.

FURTADO, Celso. **Fundamentos da programação econômica. Econômica Brasileira**, vol.4, nº. 1 e 2. Rio de Janeiro, jan.-jun. 1958.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Paz e Terra, 2000.

GARCIA, Marco A. **Dez anos de Política Externa**, in: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Boitempo: São Paulo, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1679-45082012000300002>

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

KLACHKO, Paula; ARKONADA, Katu. **As lutas populares na América Latina e os governos progressistas: crises e desafios da atualidade**. Expressão Popular: São Paulo, 2017.

KEYNES, John Maynard. **Treatise on money: Pure theory of money**. Vol. I., 1930.

\_\_\_\_\_. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. 1936.

LANZARO, Jorge. **Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia - Una tipología para avanzar en el análisis comparado**. Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n.12, dez. 2007.

LOPES, Tiago Camarinha ; ALMEIDA FILHO, N. **Condições históricas do planejamento econômico de natureza capitalista**. Ensaaios FEE (Online), v. 24, p. 299-322, 2013.

\_\_\_\_\_.; ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PINTO, Gustavo Henrique Louis. **Prebisch, Furtado e a Revolução Cubana**. Estudios latino-americanos. Ciudad de Mexico, Mexico. vol 42, pp. 17-34, 2018.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo (Tomo I)**. Brasília: Ipea, 1993.

MINDLIN, Betty. **O conceito de Planejamento**. In: BETTY, Mindlin et al. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2010.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais**. Revista de economia política. São Paulo. Vol. 33, n. 2 (131),(abr./jun.), p. 222-239, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000200002>

\_\_\_\_\_.; AMADO, Adriana Moreira. **O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido**. Econ. soc. [online]. vol.24, n.1, pp.1-28, 2015. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2015v24n1art1>

MOREIRA, Carlos, RAUS, Diego, GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos (coords.) (2008). **La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades**. Montevideu: Flacso Uruguay, UNLa,Arcis, Trilce, 2008

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PAULANI, Leda M. **A autonomização das formas verdadeiramente sociais na teoria de Marx: comentários sobre o dinheiro no capitalismo contemporâneo**. Revista EconomiA, v. 12, n. 1, p. 49-70, 2011.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca: Rio de Janeiro, 2014.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PREBISCH, Raúl. **Estudio económico de América Latina, 1949** in: Cinquenta anos de Pensamento da Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

ROCHA, Pedro D.; MACIEL, Heitor C. **Os desafios à Onda Rosa na segunda metade da década de 2010: uma análise do cenário político sul-americano.** in: Conjuntura Internacional PUC Minas: Belo Horizonte, 2016.

SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** Boitempo: São Paulo, 2013.

SANDOVAL, Carlos; SANHUEZA, Andrea; WILLINER, Alicia. **La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar,** serie manuales de la Cepal: Santiago. 2015.

SERRANO, Pedro. **Impechman de Fernando Lugo foi, sim, um golpe.** Carta Capital. 2012. Disponível em: << <http://www.cartacapital.com.br/internacional/impeachment-de-fernando-lugo-foi-sim-um-golpe> >>. Acesso em 10 fev. 2018

SILVA, Fabrício P. **Até onde vai a "onda rosa"?** in: Analise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-20, fev. 2010

SILVA, Fabricio Pereira da. **Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas.** Editora Ponteio-Dumará Distribuidora Lta, 2014.

SILVA, Fabrício P. **Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço.** in: Revista SURES, 2015

WEYLAND, Kurt. **The rise of Latin Americas two lefts?** Insights from Rentier State Theory. Comparative Politics, v. 41, n. 2, p. 145-163, 2009. <https://doi.org/10.5129/001041509X12911362971918>

## DOCUMENTOS:

BNDE-CEPAL, GRUPO MISTO. **Análise e projeções do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, BNDE, 1957.

CEPAL. **Economic Survey of Latin America 1949**. New York: U.N. Department of Economic Affairs. 1951

\_\_\_\_\_. **Resolución 218(AC.50)**: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social in: Informe anual (16 de maio 1961-16 fevereiro de 1962) - E/CN.12/AC.50/11/Rev.1 pp. 37-39, 1962.

\_\_\_\_\_. **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe** (LC/G.2681/Rev.2), Santiago, abril, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación** (LC/CRP.16/3), Santiago, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe**. 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43963/S1800556\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43963/S1800556_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y) . Acesso em janeiro de 2019.

ECOSOC. **Resolución 106 (VI)**, in: Informe de la Comisión Especial Encargada de Estudiar la Proyectada Creación de una Comisión Económica para América Latina. (documento E/172 /Rev. 1) 25 de fevereiro de 1948. Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/206917/E\\_RES\\_106%28VI%29-ES.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/206917/E_RES_106%28VI%29-ES.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em Agosto de 2018

GOBIERNO NACIONAL DE PARAGUAY. **Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030**. Assunção, 2014 Disponível em: <<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030>> Acesso em janeiro de 2019.

ILPES - Instituto Latino Americano De Planificación Económica Y Social. **Discusiones sobre Planificación.** Santiago de Chile: Universitaria, 1966.