

PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: INTERFACES ENTRE ECONOMIA, MULTILATERALISMO E EDUCAÇÃO

PLANNING FOR DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: INTERFACES BETWEEN ECONOMY, MULTILATERALISM AND EDUCATION

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: INTERFACES ENTRE ECONOMÍA, MULTILATERALISMO Y EDUCACIÓN

Camila Maria Bortot¹

Universidade Federal do Paraná – UFPR

Elisângela Alves da Silva Scaff²

Universidade Federal do Paraná – UFPR

Resumo

O texto analisa o processo histórico do planejamento após a Segunda Guerra Mundial na América Latina, com foco nas políticas sociais desenvolvimentistas, no recorte entre 1945-1970. Examina como se organizou uma agenda de ações comuns entre os Estados e Organismos Multilaterais. Tem como projeto principal analisado a Aliança para o Progresso e suas intencionalidades e desdobramentos na região. Apresenta uma síntese dos aspectos fundamentais das raízes do planejamento na América Latina no recorte histórico delimitado; na segunda trata especificamente do protagonismo da Cepal na materialização de um projeto comum de planejamento que tem como base o desenvolvimento social e econômico para o progresso. Conclui que aceitação generalizada no nível oficial de planejamento como um instrumento para 'promover o desenvolvimento' está intimamente ligada às resoluções da Conferência de Punta Del Leste (1961) e das intencionalidades capitalistas sob influência norte-americana e instrumentalizadas pelas agências da ONU, com destaque a Cepal e seus planejadores. Além disso, a estratégia da política de desenvolvimento social do período possuía duas vertentes que, num primeiro momento, pareciam opostas, mas que eram, verdadeiramente, complementares: a disseminação da lógica desenvolvida da conciliação de conceitos e práticas, da ênfase no desenvolvimento econômico pela área social e a educacional descentralizada.

¹ Doutoranda em Educação da Universidade Federal do Paraná. Mestra em Educação pela Universidade Estadual de Maringá. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/Proex). Pesquisadora da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9812579122210586>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9355-8876>. E-mail: camilabortot@gmail.com.

² Professora associada do Departamento de Planejamento e Administração Escolar da Universidade Federal do Paraná (DEPLAE/UFPR) e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR. Doutora e Pós-doutorado pela Universidade de São Paulo. Bolsista Produtividade Nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Líder da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5361997694984880>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7682-0879>. E-mail: elisscaff@gmail.com.

Palavras-chave: Planejamento na América Latina; Planejamento Educacional; Desenvolvimento social e econômico para o progresso; Organismos Internacionais.

Abstract

The text analyzes the historical planning process after World War II in Latin America, focusing on developmental social policies, in the cut-out between 1945 and 1970. It examines how an agenda of common actions between States and Multilateral Bodies has been organized. Its main project is the Analysis of the Alliance for Progress and its intentions and developments in the region. It presents a synthesis of the fundamental aspects of the roots of planning in Latin America in the delimited historical context; in the second it deals specifically with ECLAC's role in the materialization of a common planning project that is based on social and economic development for progress. It concludes that widespread acceptance at the official level of planning as an instrument to 'promote development'; is closely linked to the resolutions of the Punta del Este Conference (1961) and the capitalist intentions under American influence and instrumentalized by the UN agencies, with emphasis on ECLAC and its planners. Moreover, the strategy of the social development policy of the period had two aspects that, at first, seemed opposed, but which were truly complementary: the dissemination of the developed logic of the reconciliation of concepts and practices, the emphasis on economic development by the social area and the decentralized educational area.

Keywords: Planning in Latin America; Educational Planning; Social and economic development for progress; International Organizations.

Resumen

El texto analiza el proceso histórico de planificación posterior a la Segunda Guerra Mundial en América Latina, con un enfoque en las políticas sociales de desarrollo, en el período 1945-1970. Examina cómo se organizó una agenda de acciones comunes entre Estados y Organismos Multilaterales. Su proyecto principal analizó la Alianza para el Progreso y sus intenciones y desarrollos en la región. Presenta una síntesis de los aspectos fundamentales del arraigo de la planificación en América Latina en el trazo histórico delimitado; el segundo trata específicamente del rol protagónico de la CEPAL en la materialización de un proyecto de planificación común basado en el desarrollo social y económico para el progreso. Se concluye que la aceptación generalizada a nivel oficial de la cortina como instrumento para 'promover el desarrollo' está íntimamente ligada a las resoluciones de la Conferencia de Punta Del Leste (1961) y a las intenciones capitalistas bajo la influencia de Estados Unidos e instrumentalizadas por agencias de la ONU, con énfasis en Cepal. y sus planificadores. Además, la estrategia de la política de desarrollo social del período tenía dos vertientes que, en un principio, parecían puestas, pero que eran verdaderamente complementarias: la difusión de la lógica desarrollada por la conciliación de conceptos y prácticas, el énfasis en el desarrollo económico por parte de Área social y educativa descentralizada.

Palabras claves: Planificación en América Latina; Planificación de la educación; Desarrollo social y económico para el progreso; Organismos internacionales.

INTRODUÇÃO

O texto analisa o processo histórico do planejamento após a Segunda Guerra Mundial na América Latina, com foco nas políticas sociais desenvolvimentistas, no recorte entre 1945-1970. Examina como se organizou uma agenda de ações comuns entre os Estados e Organismos Multilaterais. Tem como projeto principal analisado a Aliança para o



Progresso e suas intencionalidades e desdobramentos na região. Os dados aqui analisados provêm de uma pesquisa empírica dedicada ao tema e analisados à luz da literatura atinente.

Como guia para a análise, leva-se em conta a ambivalência e a especificidade do planificar no período, que se utiliza, ao mesmo tempo, como instrumento técnico, mas com marcas claras de interesses econômicos e políticos. Valendo os tratados, convenções e modelos de planejamento disseminados na ALC, que seguirão nas próximas páginas desta seção, deve-se notar que, na prática, eles não são só estruturados no nível regional e sim pelas influências nacionais. Desta forma, a empiria aqui tem como lente as relações de uma Sociedade Internacional, delineada e mediada por agentes e organizações constituídas dentro dessa Sociedade.

Parte-se da compreensão de Sociedade Internacional como o conjunto de sujeitos internacionais em contínua convivência global, se relacionando e compartilhando interesses comuns e recíprocos por meio da cooperação com regulamentação. É baseada na vontade legítima de seus integrantes que se associaram para atingir interesses em comum. São movidos por um conjunto de vínculos estabelecidos por motivos políticos, econômicos, sociais e culturais (RODRIGUES, 2003; MENDONÇA, 2012). É formada por Estados, pelos Organismos Internacionais e pelas Organizações Não Governamentais (ONG), e mesmo empresas, pois, atualmente, existem vários atores no Direito Internacional Público que são, significativamente, atuantes.

Nesse sentido, o texto organiza-se em duas seções. Na primeira seção apresenta uma síntese dos aspectos fundamentais das raízes do planejamento na América Latina no recorte histórico delimitado; na segunda trata especificamente do protagonismo da Cepal na materialização de um projeto comum de planejamento que tem como base o desenvolvimento social e econômico para o progresso.

RAÍZES HISTÓRICAS DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

O planejamento na América Latina foi uma tendência instituída para organizar planos de ação e cooperação mediados como meios para a superação das crises geradas no período pós-Segunda Guerra Mundial. Os países da região sofreram com uma série de transtornos político-econômicos de âmbito global e também forte movimento migratório no sentido campo-cidade, que gerou altas taxas de desemprego e uma demanda acirrada por serviços de habitação, água, saneamento, transporte e demais suprimentos de bens



industrializados (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020; LAVALLE, 2011).

O planejamento, entretanto, só ganhou consistência no limiar da década de 1960, quando organizações de assistência técnica e financeira em conjunto com entidades regionais ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU), como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), incentivaram a elaboração de planos estatais com o objetivo de estimular o desenvolvimento da região (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020). A educação caminhou nessa direção tendo por base o desenvolvimento econômico e social, conforme anteriormente visto.

A Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina (1962) alavancou um período de alianças, a fim de estimular as mudanças que envolviam o “progresso” da América Latina e Caribe por meio da educação. Para que as recomendações fossem alcançadas, teve como principal estratégia de ação a cooperação internacional com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Cepal, o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (IASI) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) – individualmente ou por meio dos mecanismos conjuntos de cooperação interinstitucional.

A ênfase em torno da região em crescimento industrial e desenvolvimento econômico, períodos em que a taxa de crescimento foi alta e tal conquista tornou-se o maior e mais importante objetivo dos esforços internacionais. Grupos sub-regionais foram formados para facilitar objetivos comuns no desenvolvimento econômico e no comércio, movimentos migratórios da população levados a diferentes setores da população, vislumbres de outras condições e estilos de vida. Contudo, percebe-se que esses grupos sub-regionais buscavam, sobretudo, intervir nas mudanças políticas da região, mais especificamente estavam preocupados com as possíveis influências da Revolução Cubana e o desenvolvimento de áreas produtivas. Segundo estudioso do Unicef: “foram décadas durante as quais não Governos foram derrubados por revoluções e por ‘golpes’, e quando grandes mudanças nos sistemas políticos de alguns países foram realizadas” (KENNETH, 1986, p. 9). Era necessário planejar as ações, já que os acordos haviam sido firmados.

Convém mencionar, que a expressão planejamento, utilizada aqui, refere-se preferencialmente, à expressão *planificación* que no idioma espanhol tem um significado mais amplo do que *planejamento* que tem um sentido mais prático e objetivo, referindo-se aos procedimentos de elaboração de planos, programas e projetos. O que nos interessa,



em especial, é o processo de planejar propriamente dito, podendo ou não se traduzir em um documento (plano), materialização do processo como observam alguns estudos da Cepal, que admitem, inclusive, que o processo de planejamento pode, perfeitamente, ocorrer sem que se materialize em planos, programas ou projetos, quando a ênfase é mais em suas metodologias do que em seus produtos (MATTOS, 1979).

Há uma diferença, entretanto, com a expressão francesa *planification*, utilizada para referir-se ao processo de planejamento juntamente com as atividades administrativas e as atividades políticas, componentes interdependentes de um processo único que é o processo de governo (LAMARRA; AGUERRONDO, 1978).

Carlos Matus (1987; 1993) avançou nessa perspectiva, ao ampliar a dimensão política do planejamento, colocando-o como um dos instrumentos fundamentais da capacidade de governo juntamente com o projeto do governo e a governabilidade do sistema político. Nesse sentido, o planejamento não se limita a uma atividade técnica e especializada, mas a uma prática que se insere em um processo social que, em última análise, é construído/reconstruído, cotidianamente, por uma diversidade de atores sociais, entre os quais, encontram-se os planejadores que podem dar uma contribuição para o avanço ou a regressão desse processo.

O que diferencia, essencialmente, esta visão da visão tradicional de planejamento, é que, nesta, à exceção dos planejadores, todo o resto é *objeto planejável*. Os demais atores sociais envolvidos no planejamento não teriam, a rigor, *capacidade de planejar* que se torna virtude de um pequeno e qualificado grupo (GIORDANI, 1980; MATUS, 1987).

Durante o período de 1930 até o início de 1950, a América Latina e diversos países em desenvolvimento ficaram isolados da economia mundial, diante de um inexistente mercado de exportação para os seus produtos. Assim, uma relativa autonomia, possibilitou que, aqueles que antes defendiam a abertura econômica tradicional, passassem a defender o nacionalismo econômico, o desenvolvimentismo e o populismo.

A X Conferência da OEA, em 1954, aprovou dois instrumentos de suma importância: o Tratado Interamericano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), que codifica os diversos métodos e procedimentos de solução pacífica e substitui todos os tratados e convênios sobre a matéria, até então vigente, e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, o primeiro documento internacional do gênero.

Posterior a isso, teve-se algumas alianças e tratados entre os países na América Latina e americanos, nas ações econômicas. Em 1961, os Estados Unidos, apreensivos com a Revolução Cubana de 1959 e considerando-a uma ameaça comunista na América



Latina e Caribe, articulou a chamada Aliança para o Progresso, na cidade de Puntadel Esteno Uruguai. O então presidente americano John Kennedy, em discurso de março daquele ano, fundamentava a futura implementação da Aliança sobre a defesa e manutenção da democracia e da liberdade.

A Aliança para o Progresso é um dos principais resultados das reuniões realizadas entre 1956 e 1967, denominada Cúpula para as Américas, a fim de buscar soluções compartilhadas nas diferentes áreas: econômica, social e política, que originaram a Aliança para o Progresso e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (GENTILI, 2005). Também continua os preceitos desenvolvidos na Conferência Regional sobre Educação Livre e Obrigatória na América Latina (LIMA, 1956), convocada pela Unesco, marca o início dessa nova política educacional. Ossenbach (2010) indica que em tal reunião “[...] foi concebido o chamado Plano Principal da Unesco para a região, enfatizando a promoção da educação primária e a promoção da ideia de planejamento educacional em relação ao desenvolvimento econômico e social” (OSSENBACH, 2010, p. 30).

Anunciada oficialmente em 13 de março de 1961, a Aliança para o Progresso se converteu em acordo formal na reunião OEA, celebrada em agosto do mesmo ano em Puntadel Este, Uruguai. Nela, Ernesto Che Guevara³, como representante de Cuba, denunciou o projeto como uma manobra de isolamento do processo revolucionário em marcha na ilha. Em suas palavras:

Hoje, aqui, os Estados Unidos vêm com uma bolsa de ouro – afortunadamente maior – em uma mão, e a barreira para isolar Cuba na outra [...]. Denunciamos a Aliança para o Progresso como um veículo destinado a separar o povo de Cuba dos outros povos da América Latina, a esterilizar o exemplo da Revolução Cubana e, depois, a domesticar os outros povos de acordo com as indicações do imperialismo (CECEÑA, S/D, p. 1).

De acordo com Ananda Fernandes, iniciou-se uma ofensiva norte-americana anticomunista que ocasionou a expulsão de Cuba da OEA em 1962. Nesse sentido que, na Conferência de Punta Del Leste, além da exclusão do governo revolucionário cubano da OEA, também gerou a exclusão do país da Junta Interamericana de Defesa e de algumas outras instâncias do sistema interamericano (BOERSNER, 2007; TICKNER, 2000)⁴.

³ Ernesto Guevara, mais conhecido como "Che" Guevara, foi um revolucionário marxista, médico, autor, guerrilheiro, diplomata e teórico militar argentino. Uma figura importante da Revolução Cubana, seu rosto estilizado tornou-se um símbolo contra-cultural de rebeldia e insígnia global na cultura popular.

⁴ Destacamos dentre os desdobramentos imediatos das Resoluções de Puntadel Este, importantes consequências hemisféricas e ao interior dos diferentes países do continente americano: a) a Segunda Declaração de Havana; b) o golpe de Estado na Argentina e a posterior onda de regimes autoritários em quase todos os outros países latino-americanos; e c) o crepúsculo das relações bilaterais brasileiro-cubanas (AVILA, 2011).



Com o intuito de administrar os recursos da Aliança para o Progresso, foram reformuladas e reestruturadas as agências governamentais destinadas a esse fim. Em 1961, foi publicado a *Foreign Assistance Act* (FAA), norma legal que regulava a assistência econômica fora do território dos Estados Unidos. Criaram-se organizações governamentais de intervenção norte-americana na América Latina como a *U.S. Agency for International Development* (USAID), em 3 de novembro de 1961, e os Corpos de Paz (*Peace Corps*, grupos de voluntários destinados a tarefas humanitárias), constituídos no mesmo ano. Deu-se impulso ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e à Área Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC, 1960).

Para o desenvolvimento da América Latina, por meio da Aliança para o Progresso, os países deveriam atrelar-se a três grandes condições, em ordem de importância:

- 1) os países participantes deveriam tomar conscientemente a decisão de desenvolver-se, incluindo-se aí o enfrentamento dos sacrifícios necessários (inúmeros, mas melhores ou preferíveis aos do comunismo);
- 2) os países deveriam buscar estruturas sociais adequadas ao desenvolvimento, no sentido de que os frutos do desenvolvimento deveriam dirigir-se à totalidade das populações, não se restringindo às elites. Reformas sociais seriam necessárias, portanto, em virtude de sua própria natureza, elas não entrariam nos cálculos econômicos, ainda que fossem essenciais para o desenvolvimento econômico (a fim de obter o assentimento e o apoio popular às mudanças econômicas) e;
- 3) deveria ocorrer um desenvolvimento dos recursos humanos necessários ao progresso social e o investimento humano, nesse sentido, seria verdadeiramente importante alongo prazo, que a iniciativa coubesse aos Estados Unidos, as avaliações econômicas iniciais eram de pesquisadores e políticos latino-americanos: Ficou confusa esta frase

Em suas ideias a Aliança era essencialmente um produto latino-americano. [...] Ela foi esboçada por Raúl Prebisch da Argentina e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; por Juscelino Kubitschek de Oliveira do Brasil e [sua] Operação Panamericana; dos dez eminentes economistas latino-americanos, entre os quais Prebisch, José Antônio Mayobre da Venezuela e Felipe Herrera do Chile, que compendiarão a visão latino-americana em um memorando agudo [trenchante] entregue a Kennedy [...] (SCHLESINGER JR., 1975, p. 63).

Na forma de um projeto, trabalhado por uma equipe mista que reunia professores de Harvard e vários intelectuais e técnicos latino-americanos de projeção, o programa da Aliança, delineado na Carta de Punta del Este, com acordo da ajuda americana



acompanhava uma tentativa voluntária dos países signatários, com o intuito de formular planos de desenvolvimento nacionais, implementar projetos conforme estes planos e adequar os seus esforços de desenvolvimento à estrutura geral esboçada pela ajuda americana (SCHLESINGER, JR., 1975).

Em 1962, os ministros da Educação e do Planejamento dos países do continente, fizeram sua primeira reunião conjunta em Santiago (Chile), sob o patrocínio da Unesco, da OEA, Usaid e da Cepal, e nela consagraram o papel da educação como fator de desenvolvimento econômico, instrumento de progresso técnico e meio de seleção e ascensão social, firmadas no Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina.

Pode-se considerar que foi o primeiro plano estratégico dos Estados Unidos com pretensões de liderança continental, com o alinhamento dos Organismos Internacionais. O projeto contava com um orçamento de US\$ 20 bilhões de auxílio, distribuídos em dez anos e outorgados de acordo com a disponibilidade e o compromisso dos países latino-americanos em cumprir com os preceitos da carta de princípios da Aliança para o Progresso. Nela constavam itens como: fortalecer as instituições democráticas; acelerar o desenvolvimento econômico e social sustentável, diminuindo a desigualdade com os países industrializados; desenvolver planos de moradias rurais e urbanas; impulsionar a reforma agrária (de acordo com as peculiaridades de cada país); assegurar salários justos e condições de trabalho satisfatórias; eliminar o analfabetismo; e promover o desenvolvimento da iniciativa privada e a estabilidade de preços – tanto internos como de exportação. Tais compromissos eram propostos sob a forma de um chamamento aos países da América Latina que deveriam produzir profundas mudanças econômicas, sociais e políticas, por iniciativa própria, e com ajuda externa, que podia ser entendida como golpes de Estado ou derrubada de governos, quando fosse necessário.

O tempo que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, em primeiro lugar, foi um período que consolidou vários governos observados militar (1954-1985) e, em segundo lugar, um foco em planos de desenvolvimento. Esta última abordagem não deveria surpreender, visto que muitos países latino-americanos durante esse tempo queriam "*construir sistemas económicos autosuficientes y reconstruir sistemas sociales anticuados*" (MCCLELLAN, 1963, p. 211). Além disso, como visto, a década de 1960 foi a que o presidente Kennedy dos Estados Unidos buscou, como parte de sua campanha anticomunista, depender os países latino-americanos à ajuda externa e empréstimos com o apoio do governo dos Estados Unidos como elemento central para o desenvolvimento da agricultura, saúde e



educação (BULL, 2005).

Por ocasião do encontro no Uruguai, foi assinada a *Declaración a los Pueblos de America*, em 1961, afirmando que os países signatários deveriam solucionar problemas históricos nos próximos anos, estabelecendo metas para o próximo decênio. Deveriam superar a pobreza, a desigualdade, o analfabetismo, promover melhorias na saúde, geração de trabalho e renda, moradia e acesso à educação, além de realizar reforma das leis tributárias, punir severamente a evasão de impostos, cobrando mais impostos daqueles que possuíssem mais bens. Deveriam, também, organizar uma política monetária e fiscal sem inflação ou deflação, promover a reforma e o desenvolvimento agrário, bem como incentivar a atividade privada.

Dois outros marcos foram importantes no início da década de 1960, a fim de acelerar a integração na América Latina. Primeiro destaca-se o *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, em 1960, firmado por Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, a fim de regular o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). Já em 1961 foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), integrada, inicialmente, por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

Segundo documento da OEA (1965) os signatários dos tratados poderiam solicitar auxílio financeiro dos Estados Unidos para realizar as ações acordadas, bem como de especialistas nas diferentes áreas para a criação e acompanhamento de políticas e programas que permitissem alcançar os compromissos assumidos. Por meio desses acordos, os países latino-americanos permitiram intervenções em suas políticas, entre elas as políticas educacionais, estabelecendo acordos de cooperação técnica e incentivo à rede privada de educação (OEA, 1965, p. 3-4).

Como exemplo de estudo, destacamos a análise feita por Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) acerca da influência internacional, ao modelo norte-americano, em acordos com o Brasil instituindo as recomendações das conferências na consolidação da reestruturação da gestão pública:

Segundo as recomendações das conferências, o planejamento estatal ganhou força, inclusive como pré-requisito para que os governos tivessem acesso aos créditos de organismos financeiros internacionais. Além da OEA, os citados eventos contaram com o patrocínio da Agência Internacional para o Desenvolvimento (Usaid), vinculada ao Departamento de Estado Norte-Americano. Por meio de acordos bilaterais com o governo brasileiro, a Usaid deu suporte técnico e financeiro ao processo de crescimento econômico e à reestruturação da gestão pública – inclusive no setor educacional – que incluíam o aporte de metodologias gerenciais já utilizadas na administração estatal norte-americana (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 6).



Na educação, desde 1943, deflagrada a Segunda Guerra Mundial, várias reuniões interamericanas de nível ministerial foram promovidas com o objetivo de procurar soluções para os problemas ligados ao desenvolvimento da educação na América Latina. Três conferências sobre educação foram realizadas (Panamá, 1943; Lima, 1956, e Bogotá, 1963) e duas versaram sobre educação e desenvolvimento econômico e social (Puntadel Este, 1961, e Santiago, 1962).

Nessas atividades, pode-se identificar duas organizações multilaterais protagonistas no planejamento na América Latina e Caribe, quais sejam: Cepale Unicef. O intento de formalizar e mediar ações se fez no “[...] banimento de superstições, o estímulo aos desejos materiais e a intervenção do capital estrangeiro romperiam as **algemas do hábito** [...]” (MORAES, 1995, p. 19, grifos do autor). A pobreza pode ser concebida como umadas principais da região, haja vista o crescimento populacional, o movimento migratório campo-cidade e o aumento das diferenças entre centro e periferia em toda a região.

Após a Aliança para o Progresso e os acordos firmados, observa-se um protagonismo da Cepal, na coordenação de propostas políticas de desenvolvimento social e educacional da América Latina e, posteriormente, dos países do Caribe, alinhando-os aos interesses do bloco capitalista. A perspectiva de pensamento delineava proposições no âmbito social, político e econômico, ligadas aos padrões de vida latino-americanos, demonstrando a centralidade de suas ações de desenvolvimento articulada ao problema da periferia, mas também como forma de atender aos ordenamentos econômicos dos países capitalistas centrais. O próximo item desse artigo desdobra-se a investigar as propostas da Cepal.

O PLANEJAMENTO PARA O PROGRESSO: O PROTAGONISMO DA CEPAL

A Cepal desenvolveu-se a partir de uma perspectiva acadêmica de disseminação de pensamentos que eram especializados em tendências econômicas e sociais, de médio e longo prazo, para os países latino-americanos. As análises iniciais para o desenvolvimento do pensamento cepalino surgiu com Ragnar Nurkse⁵ que trouxe o conceito de círculo vicioso da pobreza como uma posição majoritária de uma comunidade internacional e

⁵ Ragnar Nurkse (1907-1959) foi um economista internacional da Estônia e formulador de políticas principalmente nas áreas de finanças internacionais e desenvolvimento econômico. Graduiu-se em Economia pela Universidade de Edimburgo. Em 1932, transferiu-se para a Universidade de Viena, onde travou contato com Hayek, Misese Morgenstern. Em 1934, passou a fazer parte do Serviço de Inteligência Econômica da Sociedade das Nações, onde teve desempenho destacado. Depois da Segunda Guerra Mundial, aceitou um convite para trabalhar na Universidade de Columbia, em NovaYork, onde permaneceu até 1958.



regional, auxiliada por intelectuais e técnicos de diversas nacionalidades como: argentinos, chilenos, bolivianos, peruanos e brasileiros. Faz-se necessário apresentar o excerto abaixo para evidenciar o pensamento da Comissão sobre o círculo vicioso da pobreza.

Reconhecemos, num de seus aspectos, **o círculo vicioso da pobreza**. Demos conta de uma constelação de circunstâncias que tendem a manter uma economia atrasada numa situação estacionária, num estado de **equilíbrio de desenvolvimento** um tanto análogo, talvez, ao **equilíbrio do subemprego**, cuja possibilidade em países industrializados avançados foi demonstrada por Keynes. O progresso econômico não é uma questão espontânea ou automática. Pelo contrário, é evidente que existem forças automáticas dentro do sistema que tendem a mantê-lo preso a um dado nível. No entanto, tudo isso é apenas parte da história. A constelação circular do sistema estacionário é suficientemente real, mas felizmente é possível quebrar o círculo. E uma vez que se quebre num ponto qualquer, o simples fato de a relação ser circular tende a provocar um avanço cumulativo. Talvez se deva hesitar em chama-lo círculo vicioso; ele pode tornar-se benéfico (NURKSE, 1953, p.25, grifos nossos).

Os economistas pertencentes a Cepal defendiam a necessidade de ampliar a renda e incrementar a capacidade produtiva, pois investimentos reduzidos resultam em baixa produtividade, o que reitera o baixo nível de renda fechando o ciclo da pobreza, do estrangulamento externo, dos déficits fiscais, da superinflação, dos elevados índices de desemprego e da má qualidade da educação.

A partir de estudos elaborados por economistas sobre a realidade econômica da América Latina, a Comissão englobou em seus fundamentos teóricos a perspectiva do estruturalismo, movimento político-econômico que se tornou referência para os governos latino-americanos, que viam nas recomendações cepalinas uma saída “inovadora” para erradicar a pobreza e alavancar o desenvolvimento dos países periféricos. O quadro 5 apresenta os documentos da Cepal e as principais ideias que envolvem os problemas enfrentados na ALC e a criação de uma agenda para o crescimento econômico e social da região.

Quadro 1- Documentos da Cepal

ANO	DOCUMENTO	OBJETIVO
1949	<i>O desenvolvimento econômico de el América Latina e sus principales problemas</i>	Inauguração do pensamento estruturalista.
1951	<i>Estudio Económico de América Latina ou Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico</i>	Documento dedicado a realizar um balanço das tendências econômicas dos principais países latino-americanos.
1954	<i>Cooperación Internacional</i>	Texto sobre a ampliação do financiamento de agências oficiais.



1955	<i>Introducción a la técnica de programación</i>	Documento dedicado a compreender a etapa lógica e se seguia do reconhecimento dos problemas do desenvolvimento, buscando conferir racionalidade ao processo espontâneo da industrialização em curso.
1963	<i>Programas y tendencias sociales en América Latina</i>	Documento para promover o consenso a respeito da política necessária para o desenvolvimento.
1963	<i>Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano</i>	Documento destinado a apresentar a nova agenda de discursos cepalinos, reafirmando assim seus argumentos relativos às dificuldades da periferia em crescer.
1969	<i>Dependencia y desarrollo en América Latina</i>	Documento destinado a burguesia nacionalista potencialmente comprometida com o padrão de desenvolvimento latino-americano.
1973	<i>Evaluación de Quito de la estrategia internacional de desarrollo</i>	O documento formula uma serie de critérios para o desenvolvimento integrado ou desenvolvimento humano

Fonte: Organizado pelas autoras, 2019.

Observa-se, a partir de 1963, a integração da área econômica com a área social nos escritos da Cepal. As temáticas se desdobram, segundo análise de Gonçalves, no progresso, em alavancar o processo de desenvolvimento econômico, político e social, a fim de superar “[...] a) o esgotamento do equipamento industrial durante os anos de guerra; b) inexistência de uma estrutura produtiva desenvolvida; e, c) problemas econômicos correntes que demandavam medidas urgentes” (GONÇALVES, 2011, p. 25).

Na década de 1970, entretanto, a Cepal passou a tratar em dependência, endividamento e adaptação do estilo, ao gosto estadunidense. Na década de 1960, a influência do ideário neoliberal, que já se desenhava nas universidades americanas, já podia ser percebida nos textos trabalhados e publicados nos eventos promovidos pelos organismos ideológicos da Onu (Unicef e Unesco) em conjunto com a Cepal.

Embora cada corrente do pensamento neoliberal atribua funções específicas para o Estado, na medida em que acompanha sua lógica, seu tempo histórico e as características locais, um aspecto é presente nesse movimento, como debatido por Hobsbawm (1995) e Chesnais (1996): a mundialização do neoliberalismo. Tanto para um como para o outro autor, não há mais local no mundo em que o neoliberalismo não tivesse, de alguma forma, influenciado as práticas econômicas, da mesma forma que era evidente a divisão do mundo entre os países que detinham o capital e aqueles que se submetiam à dominação do capitalismo. No período de 1965 a 1973, cada vez mais, o keynesianismo se tornava incapaz de conter os processos contraditórios do capitalismo:

[...] Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e do longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em



mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...] (HARVEY, 2008, p. 135).

O modelo de planejamento utilizado pela maioria dos países latino-americanos fora construído tendo como base o planejamento dos países integrantes da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o modelo de planejamento dos países socialistas. Esses modelos foram debatidos e aperfeiçoados na Cepal, que se tornou uma importante *escola de planejadores*, de onde surgiram muitos dos especialistas que integraram as equipes de planejamento econômico dos governos latino-americanos nas décadas de 1950 e 1960, para consolidar os desafios para a “*Planificación de la educación y desarrollo económico y social*” (CEPAL, 1963, p. 39).

Com o eixo de atuação e a mudança de concepção e pelos acordos firmados no âmbito econômico, na carta de Punta Del Leste, o projeto da Comissão estimulava-se por quatro elementos, entre 1965-1973: primeiro a necessidade de recuperar a economia da Região, considerando nesse primeiro passo, a reforma agrária e a redistribuição de renda como fundamentos para o crescimento social. O segundo passo, a produção de um intenso debate sobre o desenvolvimento econômico dos países da América Latina no âmbito das Nações Unidas. O terceiro momento, a reformulação de aportes metodológicos por parte dos intelectuais cepalinos.

Para isso, um dos mecanismos organizados foi o planejamento estratégico na educação. Houve um esforço no sentido de organizar a educação integralmente, de forma racional e criar *sistemas educacionais* adaptados ao desenvolvimento econômico e social vigentes, por meio da utilização de técnicas de planejamento racional-normativo. Contudo, a princípio, um planejamento integral de educação, foi responsabilidade do instituto ligado à Cepal, o Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social (Ilpes), conforme orientado na Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina. Isso demonstra que a educação esteve ligada a um instituto mais estratégico, conformando a educação como estratégia de desenvolvimento social para a economia, distante da perspectiva normativa.

Nesse contexto, a educação foi colocada como responsabilidade de economistas e não de educadores, reduzindo-a a apenas parte da economia da sociedade, começou a ser travada na década de 1950 e tomou força durante a década seguinte por força de Theodore



Schultz⁶. Ele foi o formulador do conceito de *Teoria do Capital Humano*, cuja premissa é a de que os salários futuros podem ser aumentados se no presente houver maior investimento em educação, o que, conseqüentemente, seria projetado para o desenvolvimento nacional à medida que não apenas a família do educando é beneficiada por haver redistribuição de renda. Schultz coloca o conhecimento como forma de capital e a decisão de investir na capacitação do trabalhador passam a ser uma deliberação individual ou das partes interessadas em melhorar e/ou aumentar a produtividade. Este, portanto, seria um movimento muito mais amplo em se tratando de economia.

As escolas podem ser consideradas empresas especializadas em 'produzir' instrução. A instituição educacional, que congrega todas as escolas, pode ser encarada como uma indústria. É verdade que a instituição educacional não possui algumas das características econômicas de uma indústria convencional. Com algumas exceções sem importância, as escolas não são organizadas e administradas para obtenção de lucro (SCHULTZ, 1973, p.19).

O conceito de educação como algo que está intimamente ligado ao desenvolvimento nacional, e como estratégia que viabiliza o progresso, que garantiu privilégio no planejamento das políticas públicas dos países latino-americanos logo após a assinatura da Carta de Punta Del Este. Se a teoria do capital humano, então em desenvolvimento, baseava-se na ideia de que investimento em educação poderia significar elevação de rendas futuras, fica claro que, ao adotar postura semelhante, os signatários do documento buscavam o desenvolvimento econômico de suas sociedades com o propósito de que se inserissem no sistema capitalista globalizado, porém com o pretexto de que educar os povos latino-americanos os levaria a uma situação de dignidade e pleno bem-estar social. Ou seja, "ao lado de uma política econômica que velozmente se associa ao capital internacional, [...] toma-se a "democratização" do acesso à escola [...] como sendo o instrumento básico de mobilidade, equalização e justiça social" (FRIGOTTO, 1989, p. 27)

Tais mudanças com vistas no progresso na América Latina, o movimento utilizado foi de romper com planejamento normativo, visto que é preciso integrar técnica com desenvolvimento econômico e social, pela Cepal. Um dos planejadores da Cepal que destacamos é Carlos Matus, economista ligado ao Ilpes, que desenvolveu uma técnica, fundamentada e sistematizada, de planejamento estratégico, após sua experiência no governo socialista de Salvador Allende, presidente do Chile entre 1970-1973. Segundo

⁶ Theodore Schultz (1902-1998) foi um economista estadunidense. Partilhou o Prêmio Nobel de Economia, em 1979, como economista britânico Arthur Lewis, pelos estudos sobre o papel do capital humano no desenvolvimento econômico.



Matus, o planejamento estratégico eleva a capacidade de governo, ao articulá-la com um projeto de governo e a governabilidade do sistema (MATUS, 1987).

Para enfatizar a dimensão política de seu método e teoria, Matus chamou-a de Planejamento Estratégico Situacional (PES). Segundo Matus, o PES se fez alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, com início em 1970, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado.

No período, os governos de países latino-americanos requeriam referências que permitissem lidar com as incertezas de uma sociedade cada vez mais complexa. De acordo com Gentili (2014):

O Planejamento Estratégico Situacional PES passou a ser percebido como uma alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado (GENTILI, 2014, p. 583).

O planejamento estratégico se constitui assim como um método flexível, capaz de se adequar a uma sociedade em constante mudança. Misoczky e Guedes (2011) elucidam que o PES é um instrumento não apenas para o planejamento governamental, mas para “[...] o planejamento público em sentido mais amplo, incluindo o planejamento realizado em organizações públicas – nos três níveis de governo –, e também em organizações da sociedade [...]” (MISOCZKY, GUEDES, 2012, p. 13).

As experiências latino-americanas de planejamento indicam que se o grupo político dirigente assume um projeto político (e um projeto educacional) que objetive a obtenção de consensos em torno dessas questões, a atuação dos planejadores se orientou pela perspectiva de se buscar “o possível” e nem sempre “o melhor”. O “possível” emergirá das formas concretas, objetivas, que os atores sociais e políticos locais utilizarão, em uma gestão descentralizada, para expressar seus pontos de vista, suas percepções e para defender seus interesses junto ao poder político local e aos poderes centrais, de Estado. Constitui-se, desta forma, em uma estratégia política para lograr legitimidade de um projeto educativo, em conjunturas políticas de transição.

Percebe-se, desta forma, a forte influência da economia nas transformações das organizações educativas e, portanto, no planejamento da educação nos países da ALC. Nessa premissa, a Cepal, em conjunto com os demais organismos da ONU, especialmente a Unesco e o Unicef, passaram a tentar influenciar as políticas sociais de maneira alinhada



à Teoria do Capital Humano, vinculadas à descentralização, mudando os rumos do planejamento: anteriormente centralizado no Estado como provedor e mudanças, mesmo que a priori demonstradas como “múltiplos atores”, e, uma mudança para a descentralização alocada junto à Teoria do Capital Humano.

Dentro do quadro das considerações até aqui debatidas, as intencionalidades e ações que envolvem o planejamento tem como principal influência da Aliança para o Progresso. Desta forma, no momento em que os diferentes países começaram a estabelecer seus sistemas de planejamento, surgiu o caráter do planejador, aqui demarcado pela Cepal. As interfaces que envolvem a organização latino-americana e caribenha de uma Sociedade Internacional entre economia, planejamento e educação adentram a agenda mediada e composta por OM, mas que é preciso considerar situações nacionais específicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado evidencia a intensa influência das agências internacionais no planejamento sob a coordenação do pensamento norte-americano que envolveu o projeto Aliança para o Progresso. Logo, a ampliação da dependência e o grau no qual sociedades individuais dependem umas das outras para obter a capacidade para controlar seu ambiente, resulta na emergência de uma consciência cosmopolita, ainda que frágil, mas que demanda maior atenção a questões de direitos humanos individuais e coletivos. Contudo, as dependências econômicas alinharam os Estados, sobretudo, aos em desenvolvimento às demandas do capital e isso se fez ao redor de uma planificação comum que envolveria esforços ampliados nos países.

A aceitação generalizada no nível oficial de planejamento como um instrumento para “promover o desenvolvimento” está intimamente ligada às resoluções da Conferência de Punta del Este de 1961. Já a organização dessas ações revela-se como uma Sociedade Internacional, que envolve países, influências econômicas e culturais internacionais. Esse reconhecimento explícito da necessidade de “programar” o processo socioeconômico estabeleceu que um plano de desenvolvimento constituía-se como um pré-requisito inevitável para a obtenção do financiamento externo relevante.

A estratégia da política de desenvolvimento social do período possuía duas vertentes que, num primeiro momento, pareciam opostas, mas que eram, verdadeiramente, complementares: a disseminação da lógica desenvolvida até hoje da conciliação de conceitos e práticas da ênfase no desenvolvimento econômico pela área social e a



educacional via descentralização.

REFERÊNCIAS

BOERSNER, D. **Relaciones Internacionales de América Latina**. 6ª ed. Caracas: Grijalvo, 2007.

BULL, H. **The Anarchical Society**. New York: Columbia University, 2005.

CEPAL; ILPES; UNICEF. **Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional**. Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965.

CEPAL. **Programas y tendências sociais em América Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 1963.

DECLARACIÓN a los pueblos de America. Documento del establecimiento de la Alianza para el Progreso, que fue ratificado por los representantes de la repúblicas del continente americano, en la reunión de Punta del Este. Uruguay, en Agosto de 1961.

Educação e Desenvolvimento Econômico e Social. 1962. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/17824>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

FONSECA, M; FERREIRA, E. B.; SCAFF, E. A. S. Planejamento e gestão educacional no Brasil: hegemonia governamental e construção da autonomia local. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 36, e69766, 2020.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: Um (re)Exame das Relações entre Educação e Estrutura Econômico-Social Capitalista**. São Paulo: Cortez Editora/ Autores Associados, 1989.

GENTILI, P. La Educación en las Cumbres de las Américas: su impacto en la democratización y los sistemas educativos. **Ensayos e Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas**. Buenos Aires, nº 01, 2005.

GONÇALVES, L. E. F. de C. **As relações Brasil-CEPAL**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBSBAWM, E. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

IORDANI, J. **La Planificación como Processo Social**. Vadell Hermanos Editores (Valencia, Venezuela), 1980.

KENNETH, E. **Unicef in the Americas: for the Children of Three Decades**. UNICEF HISTORY SERIES: MONOGRAPH IV. Copyright United Nations Children's Fund. October, 1986.



LAMARRA, N.; AGUERRONDO, I. Réflexions sur la planification de l'éducation en Amérique latine. **Perspectives** (Instituto Internacional de Planejamento da Educação, UNESCO, Paris), V.8(3), 1978.

LAVALLE, J. L. Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

MATUS, C. Adiós señor presidente, **Planificación, Antiplanificación y Gobierno**. Pomaire/Ensayos, Caracas, 1987.

_____. **Chimpancé, Machiavelli y Gandhi, Estrategias Políticas**, Fondo Editorial. Altadir, Caracas, 1995.

_____. **Elementos de planificación estratégica, política y plan en situaciones de conflicto**. Venezuela: CENDES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983.

_____. **Experiencia del funcionamiento de los sistemas de planificación en América Latina**. (Documento mimeografiado del Seminario de Organización y Administración del Planeamiento, Santiago de Chile, 1965). Santiago de Chile, 1965.

_____. **Planificación de Situaciones**. CENDES, Libros de Alfar, 1977.

_____. **Política, Planificación y Gobierno**. ILPES, Fundación Altadir, Caracas, 1992.

MENDONÇA, B. Sociedade Internacional: a construção de um conceito. **Rev. Sociol. Polit.** vol. 20, n.43, Curitiba, Oct. 2012.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2012.

NURKSE, R. Formação de capitais e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, mar. 1953.

OEA. **Conferências Interamericanas de Educação: recomendações (1943-1963)**. Instituto Nacional De Estudos Pedagógicos (Org.). 1965.

OSSENBACH, G. Manuales escolares y patrimonio histórico-educativo. **Educatio Siglo XXI**, 28(2), 115–132. 2010.

RODRIGUES, G. M. A. **O que são relações internacionais**. Brasiliense, 2003.

SCHLESINGER JR. The Alliance for Progress: A Retrospective. In: HELLMAN, R. G.; ROSENBAUM, H. J. (Org.). **Latin America: The Search for a New International Role**. New York: J. Wiley, 1975.

SCHULTZ, T W. **O valor econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 3ª Ed. 1973.

TICKNER, A. **Sistema Interamericano y Democracia**. Bogotá: Uniandes, 2000.



Artigo recebido em: 23 de outubro de 2021.

Aceito para publicação em: 04 de novembro de 2021.

Manuscript received on: October 23, 2021

Accepted for publication on: November 04, 2021

Endereço para contato: Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Educação/FACED, Programa de Pós-Graduação em Educação, Campus Universitário, Manaus, CEP: 69067-005, Manaus/AM, Brasil

