

## **A Controvérsia Simonsen-Gudin e a Consolidação do Projeto Político Industrial.**

**Autor: Arthur de Aquino (Unicamp)**

**Email: arthur.aquino@gmail.com**

**Resumo:** Este artigo consiste nos resultados parciais de uma pesquisa em andamento sobre o debate público travado entre Roberto Simonsen – industrial e precursor do desenvolvimentismo do setor privado no Brasil – e Eugênio Gudin – defensor da tese de ‘vocação agrária’ da economia brasileira, cujo discurso foi apropriado pela agricultura no debate com a indústria – num momento decisório por modalidades de intervenção do Estado na economia. A importância do estudo da controvérsia consiste no fato de que é a primeira vez que liberalismo e desenvolvimentismo se enfrentam diretamente em torno da construção do projeto nacional. Estudo como o projeto político dos industriais se consolidou nesse episódio, e como afetou a construção do Estado brasileiro, cujo período nodal é 1930-1960.

### **Introdução**

Este texto consiste na análise da controvérsia em torno do planejamento econômico, no período 1935-45, entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen, em conselhos estatais e congressos industriais. Criada em 1944, a Comissão de Planejamento Econômico foi o órgão consultivo do Estado para discussão da agenda econômica nacional, e foi por excelência palco das discussões travadas entre Gudin e Simonsen. Os Congressos industrialistas da década de 1940, por outro lado, significaram uma tomada de consciência corporativa de classe entre os industriais, superando o imediatismo no qual suas ações estavam dissolvidas, e consolidando o projeto industrialista. E como Simonsen está inserido numa geração amadurecida dos industrialistas, sua argumentação passa pela profundidade teórica (a qual o eleva com relação aos seus pares) dentro de sua produção bibliográfica, a pensar a sociedade brasileira, seus problemas e demandas, com uma visão mais crítica, científica e consistente, o que insere Simonsen e Eugênio Gudin no grande debate de seu tempo.

Roberto Simonsen não é apenas um economista da vertente desenvolvimentista do período, mas um dirigente do segmento industrialista, e um intelectual orgânico desse segmento. O sentido ideológico do discurso de

Simonsen – que era um nacional-desenvolvimentista – aponta para o limiar entre as idéias keynesianas e o pensamento cepalino em vias de germinação. Gudin foi um personagem crucial na institucionalização da ciência econômica no Brasil. Precursor da escola monetarista de economia no Brasil, e representou o país em missões internacionais (tais como Bretton Woods), foi um dos ideólogos da formação do BIRD e do FMI, e fundou o núcleo de economia da FGV.

O ponto de encontro entre dois personagens tão distintos foi o debate em torno do planejamento da economia, o qual orbitava entre o desenvolvimento industrial impulsionado pelo Estado, e a vertente liberal cuja tese de “vocação agrária” do Brasil julgava a atividade industrial algo “artificial” em contraposi o a nossa suposta natureza agro-exportadora mercantil. Os espaços desse debate foram: os Congressos industrialistas da década de 1940, a Comissão de Planejamento Econômico, Conselho Federal de Comércio Exterior, e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial.

A questão do planejamento não foi, em sua emergência histórica, um consenso – muito longe disso, representou uma árdua e tensa disputa travada entre dois grupos econ micos: o setor ligado às atividades cafeeiras (defensores da economia liberal e da tese da ‘voca o agrária’) e o segmento que representava o setor industrial que desabrochava. Recortando-se o período nodal da industrializa o como sendo o interregno 1930-1960, e mais especialmente o período anterior a implementa o das primeiras experiências de planejamento e interven o econ micas (Plano Salte, 1948, Plano de Metas, 1956 e Plano Trienal, 1964) fica como questão importante para reflexão e a pesquisa acad mica a indaga o de como o planejamento passou a ser defendido – incluindo sua ado o enquanto uma política pública (adotada pelo Estado brasileiro como uma ‘questão nacional’). Também suscita curiosidade saber qual a posi o do segmento industrial, tanto em rela o ao tema do planejamento quanto a repassar (ou necessitar) do Estado como instrumento acelerador de seu próprio crescimento industrial. Situar esse problema implica não apenas em descrever e analisar historicamente o processo de industrializa o e sua rela o com os industriais e o estado, como, por extensão entender como foi forjado o projeto desenvolvimentista posteriormente adotado.

Tal questão passa, necessariamente, pelo debate e argumentação econômica e política, da qual os economistas, os industriais e os técnicos ligados ao aparelho do Estado travaram no período.

Com relação à organização política dos industriais, a perspectiva de fim do Estado Novo, uma terceira fase do pensamento de Simonsen – onde ele se descola do pensamento liberal em direção ao desenvolvimentismo/industrialismo – e os efeitos dos acordos de Washington de 1943 levam ao aceleração de um processo em curso desde os anos 1930 de organização corporativa dos industriais.

Essa organização de interesses industrialistas atravessou a construção de um projeto político global e pretensamente hegemônico do segmento. Aponto o período 1943-1945 como o ponto crítico o qual o projeto industrialista – amadurecido entre seus intelectuais orgânicos, liderados por Simonsen – se coloca como alternativa enquanto projeto político. Assim é que o Estado Novo é o período o qual a organização política dos industriais supera o âmbito econômico-corporativo em direção à consolidação e proposição de um projeto político global.

### **A organização empresarial e a formação do Estado brasileiro**

O objetivo em identificar e interpretar a influência das idéias políticas industrialistas, assim como sua conversão em projetos e em ação política, consiste em compreender os seus efeitos na construção do colosso do Estado brasileiro entre 1930-1960. A proposta industrialista corrobora com a formação de uma matriz produtiva urbano/industrial, uma superação do modelo mercantil-exportador – hegemônico até a república velha (1889-1930). Tanto a crise de hegemonia em 1930 quanto a crise econômica pela qual passa o café naquele período fizeram com que o governo federal adotasse soluções nacionais para a crise, uma tendência que atingiu a América Latina numa forma geral (Corsi, 2000; Diniz, 1978). As políticas de proteção ao café na Era Vargas (1930-1945) tiveram um efeito na outra ponta do sistema econômico, que foi a aplicação do capital cafeeiro em outros setores da economia nacional, impulsionando a indústria e outras atividades produtivas (FURTADO: 1995).

Concomitantemente, o segmento industrialista se organiza politicamente, assim como se madurece o próprio pensamento industrial, tomado numa segunda geração de industrialistas (a primeira é aquela que havia fundado a Associação Auxiliadora da Indústria, em 1824) cuja elaboração intelectual, propostas e projetos se mostram mais amadurecidas (CARONE: 1977). Tendo em vista a construção de uma nova hegemonia que substitua a decadente hegemonia do café, o período 1930-1945 assiste a debates de maior vulto com relação ao período anterior, ao que toca a matriz econômica. Nos anos 1940, principalmente a partir de 1943, as expectativas criadas com a possibilidade do fim da II Guerra Mundial, a progressiva decadência do Estado Novo (1937-1945), os efeitos dos acordos de Washington de 1943, e a crescente organização e elaboração política e ideológica do segmento industrialista levaram ao acirramento do debate entre liberalismo e desenvolvimentismo, cujo ponto de inflexão foi a controvérsia em torno do planejamento econômico.

Elaboração do pensamento e ação política são dois processos que se determinam mutuamente e acabam por constituir um só. Em 1928 Simonsen e Matarazzo fundam o CIESP, *locus* por excelência da organização política dos industriais. Entretanto, será nos Congressos industrialistas dos anos 1940 que os debates apontarão para a consolidação e amedurecimento do projeto industrialista.

### **O I Congresso Brasileiro de Economia**

O I Congresso Brasileiro de Economia foi realizado entre 25 de Novembro e 18 de Dezembro de 1943 na então capital federal, organizado pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), dentro da sede social da Associação Comercial do Rio de Janeiro. Getúlio Vargas foi o presidente de honra; João Daundt d'Oliveira – presidente da Federação de Associações Comerciais do Brasil e da Associação Comercial do Rio – foi o presidente efetivo; Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria – foi o vice-presidente do Congresso.

Os anais do Congresso foram publicados em três volumes (o primeiro em 1943, o segundo em 1944 e o terceiro em 1945) pela Associação Comercial do Rio de Janeiro. O primeiro volume (198p.) apresenta os discursos solenes de abertura e encerramento, o programa preliminar do Congresso, a relação dos membros e das entidades, o regimento, as comissões e as teses apresentadas. O segundo volume (635p.) trás os trabalhos da comissão de redação e das sessões no plenário. O terceiro volume (872p.) é

dividido em duas partes: na primeira, apresenta as teses da comissão de produção agrícola e industrial; na segunda, da comissão de circulação e transportes.

Os programas das discussões estavam previamente acertados. A primeira comissão, agrícola e industrial, presidida por Roberto Simonsen, estava orientada para o estudo e recomendação sobre os recursos naturais do país, a organização da agricultura e o desenvolvimento industrial do país. Eugênio Gudin presidiu a terceira comissão, moedas e bancos. Otávio Bulhões foi vice-presidente dessa comissão, e Hugo Hamann, seu secretário. A agenda versava sobre a organização bancária e do crédito, assim como a discussão sobre o problema da inflação. Além dessas comissões, existiram uma de finanças públicas, planos internacionais e de caráter social, pesquisas e estudos econômicos, e atividades econômicas do Estado.

A comissão de redação foi presidida por Euvaldo Lodi, e cujo vice-presidente foi Daniel de Carvalho. De acordo com o regimento do Congresso, a função da comissão de redação era apreciar as conclusões das teses, debate-las e daí formular uma “recomendação”, a ser julgada em plenário.

Constituíram-se as principais recomendações dos industriais ao governo: a disseminação do taylorismo, o papel supletivo do Estado como incentivador do setor privado, a criação de Bancos Industriais de fomento à produção, o protecionismo como direção de política econômica destinada a proteger a indústria nacional *temporariamente*, a organização corporativa da sociedade e do Estado, mudanças no código de águas e de minas de 1937, e a integração agricultura-indústria como atividades complementares. O corporativismo de que falam os industriais (em especial Simonsen) consiste principalmente numa analogia ao corpo humano, onde as classes são órgãos que só podem cooperar entre si e nunca entrar em conflito. É marcante no pensamento de Simonsen a ênfase na idéia de “paz social”.

### **Sobre a Controvérsia do Planejamento Econômico**

A Controvérsia em torno do Planejamento Econômico foi um célebre debate no âmbito público e nas arenas decisórias do Estado onde duelaram liberalismo e desenvolvimentismo, nas vozes de Gudin e Simonsen, respectivamente. Ao passo que aumentou a indeterminação política no período 1944-1945, aumentou também o nível conflitivo dos debates. De acordo com Diniz (1978) 1934-1945 foi um período marcado por dissensões entre as elites e tentativas de planejamento.

Mesmo a estrutura do Estado brasileiro foi atravessada por essas lutas a medida em que Getúlio Vargas empreendia a tentativa de conciliação entre as frações de classe da burguesia. O CFCE por exemplo foi criado em 1934 numa reaproximação entre industriais e Estado (cuja relação padecia de um celeuma gerado após o apoio de Simonsen e Matarazzo à Revolução de 1932) consistindo numa comissão representativa da burguesia industrial. O CPE (Comissão de Planejamento Econômico, criada em 1944), por outro lado, acolheu não apenas Eugênio Gudin como também representantes diretos da Agricultura, cujo interesse principal na participação nessa Comissão consistiu em garantir diretrizes favoráveis à agro-exportação. Essa Comissão já havia sido criada para apreciar o trabalhos de outro órgão, o CNPIC (Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, criado também em 1944), que também consistia numa comissão consultiva e deliberativa ao governo, a qual agregou principalmente representantes da Indústria, entre eles o próprio Roberto Simonsen. Rosa Maria Vieira (1987: pp.125-126) mesma argumentou que esses dois últimos órgãos lutaram entre si dentro do Estado, identificando diretamente CNPIC com industrialismo e CPE com liberalismo.

Dentro da controvérsia, Gudin foi o expoente do liberalismo de linha ortodoxa; defendeu a tese de “vocação agrária” da economia brasileira e a hegemonia agroexportadora. Entendia que o capitalismo consistiria num fenômeno natural, e, enquanto método de organização dos fatores de produção, deslocado portanto da esfera política. A lógica do capital para Gudin consistiria num sistema auto-regulador, cuja tendência inexorável apontaria para o equilíbrio pela via dos automatismos de mercado, de modo que toda intervenção nesse sistema redundaria em crise.

Gudin, conquanto cosmopolitista, rejeita a industrialização induzida pela política oficial de crédito uma vez que levaria à inflação, já que levaria à um aumento geral de preços seguido de um desequilíbrio em valores relativos, impulsionado pelo aumento dos meios de pagamento disponíveis no mercado. Dessa maneira, defendia o papel agroprodutor do Brasil na divisão internacional do trabalho, e nesse sentido foi um crítico do deslocamento do pólo hegemônico internacional da Inglaterra para os Estados Unidos, uma vez que os ingleses cumpriam bem o seu papel de mantenedores do sistema econômico internacional, não cumprido tão bem pelos americanos – que protegiam seus produtores agrícolas do meio oeste (Borges, 1996).

Simonsen foi o intelectual orgânico do segmento industrialista por excelência. Destacado industrial e engenheiro foi, assim como Gudin, economista autodidata. De

acordo com Simonsen, uma vez que a posição dos diferentes países é notoriamente desigual em termos de capacidade produtiva e competitiva, essas posições levam para uma clivagem entre países capitalizados e subcapitalizados. O papel para cada um desses grupos será distinto, cabendo aos primeiros a produção industrial, enquanto que para os segundos a produção de matérias-primas. Na dinâmica econômica entre eles, as trocas são desiguais, uma vez que a natureza da produção determina o valor agregado – e portanto a taxa de lucro por unidade – das mercadorias, o que lembra a tese da CEPAL de deterioração dos termos de intercâmbio. Os supercapitalizados garantem nichos no mercado internacional, de acordo com o aporte tecnológico, força política para barganha, e a capacidade para *dumping*. O desenvolvimento tecnológico leva à uma tendência ao monopólio o que, juntamente à especialização das economias nacionais devido à divisão internacional do trabalho, leva as economias nacionais para a crise.

Dessa maneira, Simonsen defendia o abandono das teses liberais ortodoxas do livre-cambismo e a adoção do planejamento econômico – com fins a organizar os fatores produtivos, disciplinar a mão-de-obra, e atingir o desenvolvimento econômico e social.

O conjunto dos textos escritos por Simonsen tomados em dois grandes grupos, crítica ao Plano Marshall<sup>1</sup> e defesa do planejamento, ao se interligarem em seu pensamento anteciparam toda a argumentação da CEPAL. Assimetrias das trocas internacionais e o desenvolvimento desigual da tecnologia – favorável aos países centrais – levam à piora da condição de pobreza das populações dos países periféricos, assim como à descapitalização das economias desses países. Assim, no pensamento de Simonsen seria necessário o protecionismo da indústria incipiente, consistindo numa defesa temporária da indústria nacional até que se encontre em condições de competir no mercado internacional. Além disso, um crescimento “para dentro” consistindo em internalizar os centros de decisão econômico-política e no uso do planejamento como *método* para acabar com o pauperismo. (Cepêda: 2004, pp.322-323)

O debate entre Simonsen e Gudin ocorreu nas arenas estatais (CFCE, CNPIC e CPE), privadas (Congressos industriais dos anos 1940) e na opinião pública (produção bibliográfica de ambos os autores). Foram pontos críticos da Controvérsia a questão da

---

<sup>1</sup> Simonsen argumentava que esse Plano de reindustrialização da Europa levaria o Brasil ao seu antigo lugar na Divisão Internacional do Trabalho, assim padecendo do sua condição de exportador de produtos primários.

pobreza, o papel do Estado, o problema da renda nacional, e a difícil conciliação entre estabilidade financeira e reestruturação econômica. Gudin, como expoente da escola monetarista de economia no Brasil, entendia que a pobreza, assim como a desigualdade, é inevitável, dada a própria escassez de recursos naturais para a satisfação de uma ordem de necessidades, enquanto Simonsen relacionava padrão de vida com o aumento do mercado interno, e portanto com o próprio desenvolvimento.

Simonsen acreditava que o aumento da renda nacional pautado no aumento da produtividade aumentaria a demanda interna e levaria à diversificação da economia nacional, o que levaria a um ciclo virtuoso entre produtividade, aumento da renda e crescimento econômico. Gudin na “Carta à Comissão de Planejamento” (1945) demonstra de maneira tenaz a fragilidade dos argumentos de Simonsen: além da falta de dados e recursos confiáveis na mensura da renda nacional por Simonsen, o industrial não dá resposta satisfatória para o problema da inflação resultante do aumento do salário-mínimo, cujo desdobramento imediato seria o aumento da quantidade de moeda no mercado seguido dos desequilíbrios entre os valores relativos.

Simonsen dedicou *Planificação da Economia Brasileira* (1977) para responder aos ataques de Gudin, que era na época relator da comissão de planejamento econômico. Simonsen era tão simpático ao planejamento que chega a citar Landauer em sua tese a qual a Rússia Soviética se saíria melhor da transição da economia de guerra para a paz em relação aos países capitalistas ocidentais (p.11).

Em “A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira” Simonsen começa a análise ao dizer que a guerra recém terminada gerou apenas um surto efêmero de capitalização no Brasil porque não levou aos alicerces da indústria de base. Assim, os problemas do pós-guerra – geopolítica e a necessidade dos países em manter o pleno emprego – concomitante com a avaliação ruim dos americanos acerca de nossa infraestrutura econômica – baixa produtividade, baixo consumo, falta de estradas de ferro e de rodagem – somado ainda a extrema desigualdade do padrão de vida no país levou Simonsen a afirmar que a renda nacional necessitava, naquele momento, de aumentar em quatro vezes. Indicava a planificação econômica – acertada no I Congresso Brasileiro de Economia (1943) – como a possibilidade de resolver o problema da renda. Metade dos custos poderiam ser financiados dos Estados Unidos e o intervencionismo estatal apenas não poderia agredir a propriedade privada.



Ao que toca o I Congresso Brasileiro de Economia, as questões em jogo foram consistentemente em torno dos destinos de excedentes de capital e meios de pagamento. Simonsen defende a autonomia do empresariado com relação as verbas públicas destinadas ao desenvolvimento industrial, enquanto que Gudin defendeu o aprofundamento da centralidade dos órgãos competentes do Estado (tais como um Banco Central) nas decisões dos rumos do desenvolvimento econômico pós-guerra.

Simonsen entendia a inflação enquanto desvalorização da moeda fiduciária resultante de seu excesso no mercado, cujo excesso fora oriundo da acumulação resultante das exportações de artigos primários para os países em guerra. Dessa maneira, e isso também estavam Gudin e Rodrigues de acordo, deveria o Estado absorver esse excesso de meio de troca do mercado.

Dessa maneira, os possuidores de excedentes financeiros comprariam letras do tesouro, as quais constituiriam a fonte de recursos para o Estado empreender as obras de infra-estrutura das quais necessitavam a indústria (pp.429-31). Luiz Rollemberg apoiaria que os saldos superavitários do comércio exterior sejam destinados à industrialização. Apesar de Gudin consentir num primeiro momento, é Jurandir Pires Ferreira quem ataca a tese de Simonsen: “não compreendo como, romanticamente, se possa pedir ao patriotismo de cada um para comprar bônus e títulos (...)” (I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, 1944, p.431)

Rodrigues e Gudin, num segundo momento, defendem que – porque a inflação é a quantidade de meios de pagamento desproporcionalmente maior que as mercadorias em circulação – a solução para o problema da inflação é a absorção dos “lucros extraordinários” pelo Estado (p.449). Simonsen, como um desenvolvimentista do setor privado, defendia que a industrialização superaria a pobreza nacional, vislumbrando uma reestruturação econômica no pós-guerra, a qual levaria a uma industrialização, cujo projeto seria realizável na prática através do protecionismo do Estado e do planejamento da economia, assim como investimentos estatais na indústria pesada e nas infra-estruturas de transporte e energia. (BIELSCHOWSKY, pp.83-7).

Para garantir a posse do excedente privado (assim como seu controle) é que Simonsen se opõe a Gudin e Rodrigues, e defende a propriedade privada dos lucros dos industriais urbanos e agrícolas. Em outras palavras, é como se Simonsen sugerisse que o

problema do reinvestimento e da capitalização fosse conduzido e solucionado pelo setor privado – um problema que até a pouco foi considerado de responsabilidade da nação.

A agenda teria de ser votada. Gudin propõe duas fórmulas para superar o problema da inflação: (a) uma da comissão de redação, consistia na oferta de títulos compensatórios às empresas de capital excedente, em troca da absorção desse excedente monetário; e (b) a emissão de títulos ou depósitos especiais, também vinculados à importação.

As duas propostas duelaram nas vozes de Simonsen, Gudin, Pires Ferreira e Rodrigues: os três últimos alegaram preferência à comissão técnica, e defenderam o primado da segunda proposta (b); enquanto Simonsen invoca a “hierarquia” do Congresso, reivindicando preferência da tomada de decisão pela comissão de redação; João Daundt d’Oliveira, presidindo a sessão, deu preferência a Simonsen e colocou o item em votação. Com a oposição de Rodrigues, Hugo Hamann e Gudin (simbólica, pois, à exceção de Gudin, pertenciam à III Comissão Técnica e não à Comissão de Redação<sup>2</sup>), a conclusão é aprovada em plenário.

O que estava em jogo aqui era o controle dos destinos dos excedentes de capital, se era legítimo o controle pelo setor público ou privado. Simonsen se posicionou pelo controle exercido pelo setor privado, enquanto Gudin pelo público. Essa escolha de Gudin provavelmente funcionou como uma tentativa de freio à reprodução ampliada do capital no setor privado industrial, o que não significa necessariamente uma reprodução industrial desse capital no setor público.

Gudin vem da escola monetarista da economia, o que torna lógica a solução proposta de sucção pelo Estado dos excedentes. Não faria mesmo sentido Gudin defender uma industrialização pelo setor público a partir dos excedentes inflacionários captados pelo Estado porque Gudin defendia a idéia de que a industrialização – assim como as obras de infra-estrutura empreendidas pelo Estado – viriam apenas a desviar os fatores de produção dos setores onde há vantagens comparativas (leia-se “agro-

---

<sup>2</sup> I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, 1943, vol 1 , pp. 33-39. A Comissão de Redação foi presidida por Euvaldo Lodi, e foram seus membros: Daniel de Carvalho (vice-presidente), Raul Jobim Bittencourt (secretário), Artur Torres, Dulphe Pinheiro Machado, Eugênio Gudin, José Augusto Bezerra de Medeiros, Mario Ludolf, e Roberto Simonsen, além de uma Comissão Central de Cooperação, e de assessores das Comissões Técnicas. Esses assessores variavam de dois a quatro por Comissão. Pela Comissão presidida por Gudin (III Comissão: Moeda e Bancos) estavam Alarico de Almeida Áreas, e João Soares Neves, os quais – ao que consta nas atas – votaram junto com Simonsen.

exportação”) para uma produção industrial ineficiente, de natureza notadamente inflacionária – porque produz mal, caro, e ainda por cima desviou fatores de onde tínhamos vantagens comparativas, no sentido ricardiano.

Por outro lado, era esperado de Simonsen – enquanto um desenvolvimentista do setor privado, além de ser ele mesmo um industrial – a defesa pela posse privada desse excedente. Entretanto o que salta aos olhos é que Simonsen conseguiu a aprovação ao seu favor porque invocou a hierarquia do Congresso e fez com que essa recomendação fosse decidida numa arena cuja vitória estava previamente anunciada – e não com a argumentação, digamos assim, pelas vias normais<sup>3</sup>.

É verdade que quem deu a palavra final sobre as recomendações do Congresso ao governo foi a Comissão de Redação. Mas essa conclusão se deu em torno de uma discussão a partir de uma tese apresentada na III Comissão, e o que se pedia em essência era a reformulação do entendimento sobre o que se entenderia por inflação e o modo de combatê-la. Isso implicaria a própria reformulação *da conclusão da tese apresentada*, situação não prevista pelo regimento: Lopes Rodrigues argumentou se tratar de uma questão “cronológica”, daí a preferência pela III Comissão Técnica; Simonsen argumentou se tratar de uma questão de “hierarquia do Congresso”, daí a preferência pela Comissão de Redação.

Tratava-se de uma luta entre duas explicações inconciliáveis na prática: a explicação monetarista *versus* a estruturalista sobre a inflação. Aí sim, cada concepção sobre o problema reflete as forças que estão por trás dessa luta: a explicação monetarista, cujas propostas privilegiam amplamente o setor mercantil-exportador, cujo fio condutor é fielmente livre-cambista; e a tese (antecipada) estruturalista da inflação, que a explica a partir da deterioração dos termos de intercâmbio, e cujas propostas (principalmente relacionadas à regulação) privilegiariam a incipiente indústria nacional.

### **1930-1964: luta pela hegemonia, articulação política e conformação da estrutura do Estado.**

Analisando a questão do planejamento e a perspectiva desenvolvimentista, podemos detectar pelo menos duas posições antagônicas no período 1930-64: o liberalismo clássico e o desenvolvimentismo. No primeiro grupo foram

---

<sup>3</sup> I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, p.452.

expoentes Eugênio Gudin (ferrenho defensor da tese da “vocação agrária” e dos automatismos de mercado, expoente das décadas de 40 e 50) e Roberto Campos (com sua tese do controle e limitação da intervenção, próximo à corrente do desenvolvimentismo do setor público não-nacionalista, expoente entre as décadas de 50 e 60). Da corrente do desenvolvimentismo nacionalista destacaram-se Roberto Simonsen (líder industrial e precursor da defesa do planejamento como meio de superação do atraso econômico nacional, expoente nas décadas de 30 e 40) e Celso Furtado (defensor do planejamento estatal e democrático, expoente dos anos 50 e 60).

Há um amplo consenso na literatura em torno no *modus operandi* das transformações políticas no período 1930-1964. A chamada *via prussiana* foi o padrão pelo qual as mudanças orientadas para a modernização e desenvolvimento econômico se desenrolaram. Draibe e Lourdes Sola entendem que 1930 significou um vazio de poder, visto que a Grande Depressão (1929-1933) e o progressivo colapso da economia cafeeira levaram a uma situação singular de crise de hegemonia, vindo o Estado ocupar esse vazio, daí o advento do “Leviatã”. Outras abordagens, como a de Edgar DeDecca (1988) e Marcos Lima (1992) mostram como 1930 significou mais uma continuidade que uma ruptura, visto que projetos políticos disputavam a hegemonia desde os anos 1920 (DeDecca) e mesmo os anos 1910 (Lima). Esses autores mostram como o projeto político dos industriais vinha progressivamente sendo forjado, sendo a Revolução de 30 (e DeDecca mostra mesmo como o próprio termo é discutível) um fato histórico afetado profundamente pelos interesses industriais, já forjados em 1928 em torno do CIESP.

Para DeDecca o BOC interpretou – muito bem – a conjuntura dos anos 1920 como revolução democrático-burguesa. A polaridade política se torna mais tensa à medida que a semântica *revolucionária* ganha contornos. DeDecca mostra como o léxico *revolucionário* apareceu em todos os setores da oposição (BOC, PD, e os tenentes), quanto no próprio PRP. O BOC, por exemplo, tendia a colocar a classe operária como participante ativa do processo. Por outro lado, PD, PRP e tenentismo tinham em comum a oposição à qualquer idéia de uma alteração *radical* nas estruturas da sociedade. O sistema de alianças entre PD, BOC e os tenentes funcionou enquanto a participação do BOC se limitou à revolução democrático-burguesa. Em 1928 os industriais paulistas se organizam em torno do CIESP, fundado por Simonsen e Matarazzo, este que seria o *locus* onde se forjaria dali em diante o projeto político industrialista.

A partir de 1929, as relações na oposição se tornam tensas a medida em que a presença do BOC se torna incômoda. A fundação da CGT em 1929, greves operárias, e a defesa insistente dos direitos sociais levaram o sistema de alianças a progressivamente se reorganizar. Em 1928, concomitantemente à cisão dos industriais da Associação Comercial de São Paulo (originando o CIESP), as convulsões sociais fizeram com que os industriais, já em 1928, formulassem um projeto político global, que pudesse orientar de ponta a ponta o conjunto social. Assim, apesar do BOC ter participado ativamente do movimento de 1930, perdeu a dianteira do processo, cujo *modus operandi* consistiu basicamente numa revolução “pelo alto”.

Lima argumenta que na verdade já nas décadas de 1910 e 1920 os industriais do ramo têxtil já davam apontamentos sobre um projeto político, a partir dos seus posicionamentos frente a três grandes lutas com a classe operária, que culminaram em três leis sociais: lei de acidentes de trabalho (1919) lei de férias (1925), e código de menores (1927). Para Lima, o projeto político dos industriais “afirmado ao longo do período de 1919 a 1930, resultou da articulação da prática da iniciativa privada junto ao local de trabalho pelos patrões [...] diante da iminência da regulamentação das relações de trabalho” (p.134). O parecer dos industriais era sempre seguido de uma contra-proposta, e no caso mesmo da lei de acidentes de trabalho, foram eles quem ajudaram a constituir a letra da lei. Nesse caso, entendiam os industriais que os acidentes eram inevitáveis, e estavam interessados na regulamentação das indenizações, e instituir um mecanismo de seguridade privado para assistir aos operários. Em 1923 os representantes da indústria mantiveram o texto de 1919, modificando-o apenas em vista da auto-sustentação material do sistema<sup>4</sup>.

Roberto Simonsen apresentou já em 1928 os apontamentos do que viria a ser o nacional-desenvolvimentismo das décadas de 1950/60. Por outro lado, a *desarticulação da economia internacional em 1930 levou as economias capitalistas a adotarem soluções nacionais para a crise*, e implicou no crescimento do poder dos Estados nacionais frente à economia, principalmente no que tangia à natureza dessa intervenção. (CORSI,2000, pp.23-8) Os Estados Unidos adotaram uma política protecionista entre 1930-4 e abandonaram o padrão ouro. Os países da América Latina articularam suas

---

<sup>4</sup> Por outro lado, poderia se argumentar até que ponto esse padrão de resposta às reivindicações da classe operária consistiria num projeto político *stricto sensus*, pois, ainda que seja um projeto, seria ele meramente reativo?

moedas nacionais ao dólar. Paralelamente, a Conferência de Londres de 1933 – cuja pauta eram a superação da Grande Depressão e as possibilidades de retorno ao padrão ouro – encontrou em seu desenlace a impossibilidade dos países centrais em retornar ao padrão ouro. (*op cit* pp.29-30)

Nesse contexto o papel do Estado muda de maneira notável para a atividade de regulação econômica. O projeto de desenvolvimento do Estado Novo foi de caráter nacionalista e foi no Estado que encontrou a condução de seus projetos. Dentre outras medidas, nos interessa aqui apontar a criação do Conselho Nacional de Petróleo (1938) e a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937). A Carta outorgada de 1937 aprofundou o nacionalismo da era Vargas: limitou a concessão de minas e quedas d'água a nacionais, vetando a participação do capital estrangeiro, possíveis pelo Código de Minas de 1934.

Sérgio Miceli, em *Intelectuais e Classe Dirigente no Brasil* (1979), estudou como que a ação dos intelectuais atende às expectativas de interesses de poder e das classes políticas. Consistiu na análise das relações entre classe dirigentes e intelectuais ao que toca a condição desses últimos, em sua inserção em postos do setor público e privado entre 1920-45, com o subsequente aparecimento da figura do escritor-funcionário. A condição pela qual os intelectuais entram no setor público para Miceli significou *uma cooptação dos intelectuais frente ao Estado*, muito embora com o caso dos industriais tenha sido diferente. Ainda que não controlasse totalmente o mercado intelectual, o poder público definiu, de maneira majoritária, os padrões de legitimidade intelectual. (MICELI: 1979, pp.159-61, 165-6).

Os pensadores industrialistas representam uma importante exceção à linha de argumentação de Miceli, por três motivos. Primeiramente, fizeram parte significativa de um novo projeto de nação pós-30, mas sua área de atuação não começa dentro do aparelho estatal ou das relações clientelísticas-anatolianas da República Velha. A primeira representação dos industriais, Sociedade Auxiliadora da Indústria, data de 1820, num contexto de hegemonia dos setores ligados à cafeicultura (CARONE: 1977).

Em segundo lugar, os industriais não serão recrutados para o serviço público pelas suas competências exclusivas. Mesmo porque já tinham ocupação e estabilidade de renda no setor privado; mas participarão de conselhos federais – CNPIC, CFCE, CPE entre outros – principalmente ao que toca o debate em torno do planejamento da

economia nacional. Em terceiro, seus *espaços reivindicatórios onde se concretiza sua consciência corporativa de classe estão fora do aparelho de Estado*, e independem dele. Essas três diferenças nos levam a concluir que a formação dos intelectuais orgânicos da burguesia industrial do período operou em arenas exteriores ao Estado, tais como a FIESP e os congressos reivindicatórios do segmento industrialista. Os industrialistas – e principalmente seus intelectuais orgânicos – são uma influência decisiva na questão do planejamento.

Lourdes Sola (1998) realizou um exemplar trabalho que consistiu num estudo sobre modalidades de transição política praticadas no Brasil entre 1945-1964. Fazendo parte de um largo consenso sobre a importância da Revolução de 30 para a formação do colosso do Estado brasileiro (DRAIBE: 1985; FAUSTO: 1989; CEPÊDA: 2004; SOLA:1998) Sola separa o período 1930-1964 em duas fases distintas: 1930-1945, fase da incorporação das classes médias e trabalhadoras no sistema de poder, concomitante ao desenvolvimento político e econômico derivado da centralização pós-30, cuja resultante econômica (além da intervenção e regulação sistemática da economia pelo Estado) foi a diversificação estrutural do mercado interno, com um conseqüente e impulsionado processo de industrialização; 1945-1964, fase de progressiva exclusão das classes médias e trabalhadoras, numa economia de ritmo de crescimento acelerado “de cima para baixo”, operada através de sucessivas tentativas de programas econômicos de vetor “estabilização-com-crescimento”.

O objetivo principal de Sola é entender o populismo (1945-1964), definido como estratégia de *power-building* enquanto resposta à progressiva inclusão das massas ao sistema político no período anterior. O estudo das arenas de decisão de dentro do Estado convergem à formação e integração dos técnicos em economia os quais, juntamente com os políticos profissionais, formam os atores sociais mais importantes envolvidos no processo político do período.

A natureza do regime tomada na dimensão política e institucional (profundamente relacionada com a disputa hegemônica pela nação) estabelece uma relação de mútua determinação com as estratégias de desenvolvimento e estabilização (as quais por sua vez encontram seu substrato ideológico nas estratégias econômicas em luta). Esse quadro constitui o pano de fundo do momento da definição dos planos de desenvolvimento, de onde emerge o caráter do elitista do qual deriva o paradoxo básico

do populismo: a suposta inclusão das massas urbanas invocada pelo discurso oficial, por um lado, e a alta proteção das arenas decisórias, por outro.

O'Donnell argumentou que existiria umnexo causal entre a insuficiência do crescimento econômico e o esvaziamento de poder pelo regime. Hirschmann, pelo contrário, privilegia o papel das políticas governamentais, e se desprende da causalidade econômica, em direção à centralidade do papel das idéias nos processos de decisão e de organização.

Sola procura escapar ao economicismo por um lado, enquanto por outro, superar a falta daqueles fatores políticos e estruturais no pensamento de Hirschmann, ao passo que – agora concordando com Hirschmann – atribui importância central ao Estado enquanto “agente propulsor de um processo de redistribuição de penalidades e privilégios” (SOLA: 1998, p.37). O ponto de vista dos intelectuais é o lugar de onde, analogamente, Boschi (1979) trata da prática burguesa e do debate institucional em diferentes momentos. Por ser um sistema elitista, o sistema político brasileiro guarda uma relação muito forte entre a produção intelectual e os arranjos políticos, daí a importância do estudo dos intelectuais para a compreensão do processo político. (BOSCHI, 1979, p.56)

O período 1945-1964 consistiu no âmbito dos *decision-making* numa constante luta entre idéias e projetos econômico-políticos, desdobrados em projetos de nação e sua tentativa de implementação a *partir de cima*. A clivagem desenvolvimentismo/liberalismo atravessou o período e legou até os dias atuais certas práticas de *policy-making*. O período se abre (1945) com a célebre controvérsia em torno do planejamento econômico entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, seguido do intransigente liberal que consistiu o governo Dutra (1945-1950), passa pela fase crítica do segundo governo Vargas entre 1950-1954 (onde se radicaliza a oposição liberalismo-desenvolvimentismo), e o período de incerteza política de 1954-1956.

A corrente desenvolvimentista do período 1945-1964 é dividida em desenvolvimentismo do setor público e do setor privado (segmento que se verificou em Roberto Simonsen, Nuno F. de Figueiredo). Dentro do desenvolvimentismo do setor público, o nacionalista (Celso Furtado, Rômulo de Almeida, Américo de Oliveira e Evaldo C. Lima) e o não-nacionalista (Roberto Campos, Ary Torres, Lucas Lopes, Glycon de Paiva). A principal diferença entre o setor privado e o público não está na



industrialização integral ou no planejamento da economia; está sim nas posições tomadas frente à intervenção estatal, ao capital internacional, a inflação e distribuição de renda. As duas vertentes do setor público da corrente desenvolvimentista se diferenciam no que toca o posicionamento em relação ao capital estrangeiro (BIELSCHOWSKI, 2004, p.123) na industrialização brasileira.

Duas intervenções militares atingiram a estabilidade do período, uma em 1954 e outra em 1956. A fase 1957-1958 traria a tona o contraste entre intenções e resultados no plano econômico, cuja crise se desdobraria na conjuntura de incerteza tanto política quanto econômica dos anos 1963-1964, quando as tentativas de “estabilização-com-crescimento” foram frustradas pelo comportamento inflacionário do governo. Tanto a ampliação dos espaços comuns entre economistas de diversas correntes ideológicas quanto a intratabilidade com o fenômeno inflacionário marcaram todo o período e as crises subsequentes entre 1945-1964. (SOLA: 1998, pp.39-41)

A consolidação do projeto de nação industrialista legou para a conformação de forças políticas ulteriores a mediação dos conflitos sociais pela arena estatal. A desmobilização da classe trabalhadora, a organização corporativa da sociedade, e a centralização das decisões cruciais de política econômica a arenas decisórias fortemente elitizadas e privilegiadas, preparando terreno para o solavanco autoritário resultante do progressivo estatismo, cuja conformação contou com o respaldo ideológico do desenvolvimentismo.

## **Conclusão**

A consolidação do projeto industrialista legou para todo o período posterior uma matriz de mudança social e institucional orientada à organização corporativa da sociedade, na disciplina da força de trabalho, e na modalidade desenvolvimentista de intervenção estatal. Tanto na Controvérsia do planejamento econômico quanto no debate dos anos 1950/1960 as propostas orbitavam basicamente entre o liberalismo econômico e o desenvolvimentismo.

Assim, tanto se faz necessário o estudo do pensamento de Eugênio Gudin e Roberto Simonsen, quanto uma volta à Controvérsia. A Redemocratização trouxe para a ordem do dia os temas e agendas propostos pela primeira vez no debate

Simonsen/Gudin, o qual se desdobrou nas décadas posteriores na luta pela hegemonia na democracia populista. O legado dos anos 1940 para o entendimento da formação do Estado brasileiro e a ordenação social decorrente das relações Estado/Sociedade, é central.

## **Bibliografia**

BIANCHI, Álvaro. *Empresários e Ação Coletiva: notas para um enfoque relacional do associativismo*. Revista Sociologia e Política, Curitiba, nº28, junho de 2007. (pp.117-129)

BIELSCHOWSKY, Ricardo Alberto; *Pensamento econômico brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. [1988]

BOBBIO, N. & MATTEUCCI, N & PASQUINO, P. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UNB, 2004.

BORGES, Maria Angélica. *Eugênio Gudin: capitalismo e neoliberalismo*. São Paulo: EDUC, 1996.

BOSCHI, Renato. *Elites Industriais e Democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

CARONE, Edgar. *O Pensamento Industrial no Brasil (1800-1945)*. São Paulo: Difel, 1977 (col. Corpo e Alma do Brasil).

\_\_\_\_\_. *A Terceira República (1937-1945)* 2º edição. São Paulo: Difel, 1982 (col Corpo e Alma do Brasil).

CEPÊDA, Vera A. *Roberto Simonsen e a Formação da Ideologia Industrialista no Brasil: limites e impasses*. 2004. 346f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA. *Anais*. tomo I, II, III. Rio de Janeiro: Associação Comercial do Rio de Janeiro, 1943, 1944, 1946

CORSI, Francisco. *Estado Novo: Política Externa e Projeto Nacional*. 1º edição. São Paulo: Editora da UNESP, 2000.

DECCA, Edgar S. D. *O Silêncio dos Vencidos*. 4º edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

DRAIBE, Sonia. *Rumos e Metaforfosos: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 30: história e historiografia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRAMSCI, Antonio. *O Moderno Príncipe in Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a.

\_\_\_\_\_. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978b.

\_\_\_\_\_. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978c.

HIRSCHMANN, A. *As Paixões e os Interesses. Argumentos políticos para o capitalismo antes do seu triunfo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PÉCAUT, Daniel. *Os Intelectuais e a Política no Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1990

GUDIN, Eugênio. *Para um Mundo Melhor: ensaios sobre o problema de após-guerra*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1943.

\_\_\_\_\_. *Rumos da Política Econômica – relatório apresentado à Comissão de Planejamento Econômico sobre Planificação da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1945.

\_\_\_\_\_. *Carta à Comissão de Planejamento: sobre a réplica do Dr. Roberto Simonsen*. Rio de Janeiro: sem editora, 1945. (circulação restrita)

LIMA, Marcos A. H. *Legislação e Trabalho em Controvérsia Historiográfica: O projeto político dos industriais brasileiros*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH/Unicamp, 2005.

MARX, Karl H. *Para a Crítica da Economia Política*. Trad. Flavio Konthe & Paul Singer & Regis Barbosa. São Paulo: Editora Abril, 1983. (col. “Os Economistas”)

MICELI, Sérgio. *Intelectuais e Classe Dirigente no Brasil*. São Paulo, Rio de Janeiro: Difel, 1979.

SIMONSEN Roberto. *História Econômica do Brasil*. 8ª edição. São Paulo, Cia Ed. Nacional, 1978.

\_\_\_\_\_. *A Planificação da Economia Brasileira in A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

\_\_\_\_\_. *Níveis de Vida e a Economia Nacional*. São Paulo: sem editora, 1940.

\_\_\_\_\_. *Orientação Industrial Brasileira*. São Paulo: Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus; CIESP, 1928.

SOLA, Lourdes. *Idéias Econômicas, Decisões Políticas*. São Paulo: EDUSP, 1998.

VIEIRA, Rosa Maria. *O Pensamento Industrialista de Roberto Simonsen: análise de ideologia*. Dissertação. São Paulo: FFLCH/USP, 1987.