

PLANIFICAÇÃO, CIÊNCIA E TÉCNICA: O DEBATE ENTRE SIMONSEN E GUDIN EM TORNO DA PLANIFICAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Fábio Maza, Universidade Federal de Sergipe.

No período que corresponde à década de 1930 e à primeira metade dos anos de 1940, o pensamento econômico dos empresários brasileiros irá constituir-se através de um projeto que contempla “um programa de desenvolvimento industrial” e da “economia global do país”¹. De início, na década de 1910, “imediatista e fragmentado”, chega à década de 1940 como um “todo coerente”². Construído passo a passo, “assume preferencialmente um caráter pragmático”³, objetivando a hegemonia do setor sobre os mecanismos de decisão econômica. O passo decisivo para o desenvolvimento deste projeto foi dado por Simonsen, em 1928, quando na inauguração do CIESP.

Durante o transcorrer da década de 1930, os industriais brasileiros irão elaborar um programa de defesa da indústria nacional, cuja expressão mais acabada será as propostas de planificação da economia brasileira. Por meio da participação em diversos organismos estatais – Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho Técnico de Economia e Finanças, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial etc –, Simonsen e seus pares irão desenvolver um “conceito de planejamento” então “considerado decisivo para o desenvolvimento do país”⁴.

A discussão em torno da planificação da economia brasileira, iniciada a partir de 1943, é um instante privilegiado para compreendermos o papel da burguesia industrial no processo histórico brasileiro. Gostaríamos de abordar este assunto sob a luz das divergências entre os diversos setores sociais que se posicionaram contrários ou favoráveis à proposta de planejamento econômico defendida, sob a liderança de Simonsen, pelos empresários industriais. Em nosso entender, a reconstrução destas divergências nos dá a possibilidade de compreender mais claramente o papel ativo que a burguesia industrial desempenhou na disputa política pelo controle dos mecanismos decisórios da economia brasileira.

Simonsen, nos anos de 1930, aponta os obstáculos da herança colonial, que dificultavam o processo de a industrialização brasileira em formação. Já nos anos de 1940, ele afirmava estar o parque industrial brasileiro “obsoleto e desgastado” e apontava, entre os problemas, a “infra-estrutura, principalmente os setores de transporte e energia... defasada ante às necessidades do país”⁵. Assim, os empresariais na voz de seu mais atuante líder reconheciam seus limites e fraquezas, o que não significava fragilidade ou ausência de projeto no embate político pelo controle hegemônico da economia.

Isto não significou, por outro lado, que o Estado não tenha participado ativamente e com certa independência do processo de industrialização. Qualquer obra sobre a economia brasileira nos mostra a importância do Estado neste processo. No entanto, mesmo acreditando que o Estado possa usufruir, em dados momentos, de uma autonomia relativa, a nosso ver, isto não significa prescindir das classes sociais. Assim, a possível autonomia do Estado ante aos interesses políticos e sociais não deve ser tomado como um dado *a priori*, ou seja, o Estado autônomo ou como instrumento de uma classe. A tensão entre uma relativa autonomia e os interesses de classes é resultado de “relações concretas estabelecidas entre o Estado e a sociedade, construídas em cada momento histórico, através da luta política”⁶. Na análise das controvérsias sobre a planificação, fica claro que o Estado foi o local privilegiado de embates entre classes e frações de classe, objetivando-se o controle dos mecanismos que possibilitavam determinar os rumos da economia.

As propostas de planificação, apresentadas no I Congresso Brasileiro de Economia (1943), e os relatórios que Simonsen elaborou para o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) são as expressões de uma “forma acabada” de “projeto de industrialização que vinha maturando desde os anos de 1930”⁷ no seio da burguesia industrial. Neste projeto há uma clara tentativa de vincular indústria e interesse nacional. O discurso do interesse nacional repete-se como justificativa ideológica para a industrialização no decorrer das divergências em torno da planificação.

O contexto histórico em que surgem as discussões sobre planejamento é formado por dois fatores bem específicos: a crise política interna, oriunda de uma “série de problemas econômicos”, e a “reorganização da economia mundial” que, no final da Segunda Grande Guerra, “obrigava as classes dominantes a se posicionarem sobre os rumos da economia”⁸. A discussão sobre os rumos da economia brasileira, neste período, consideravam os “destinos da economia mundial”. Assim, as controvérsias, aqui e fora do país, expressam-se em divergências sobre as seguintes questões: “dirigismo” e “liberalismo”; “benefícios da industrialização” e “vantagens de uma maior especialização no âmbito da divisão internacional do trabalho”; “protecionismo” e “livre cambismo”; “participação direta e indireta do Estado” e “clássico *laissez-faire*”⁹. O debate entre Simonsen e Gudin consistiu, basicamente, na oposição entre “planejamento e liberalismo”¹⁰.

O descontentamento do empresariado industrial levava-o a buscar uma maior participação na definição da política econômica. É sob a pressão desta mesma burguesia que é criado o CNPIC. Logo no início de sua formação, ficou explícita sua oposição a outros órgãos do governo federal, em particular ao Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e à Comissão de Planejamento Econômico (CPE), esta criada “para barrar as pretensões dos setores da burguesia industrial e comercial”¹¹. Com a criação do CNPIC (1944/46) e da CPE (1944/45) é que se constitui “a primeira tentativa abordadora de instituir formalmente um sistema central de planejamento”¹².

Segundo Doellinger, o CNPIC “incorporava uma visão nitidamente ‘simonseniana’”. O autor questiona quais seriam as razões da criação do CPE. Para Doellinger, é intrigante o motivo que levou o governo a enviar o parecer de Simonsen para o CPE. Pergunta então sobre as intenções de Vargas, se teria sido um ato de “soberba dose de maquiavelismo” ou o escopo de elaborar um “perfeito esquema de planificação da economia brasileira”¹³. De qualquer maneira, a Comissão de Planejamento seria extinta em 1945 e, com ela, “a idéia de planejamento global” da economia brasileira.

Entretanto, antes de seu ocaso, a comissão foi a responsável pelas críticas mais duras à planificação da economia. Foi através de um parecer de Eugênio Gudín que se iniciou o famoso debate entre ele e Simonsen. A resposta de Simonsen a Gudín foi através do livro intitulado “O planejamento da economia brasileira”. A tréplica de Gudín apareceu em agosto de 1945, em carta aberta, quando reafirma as críticas do parecer.

Podemos afirmar que a proposta de Gudín – de caráter eminentemente liberal – defendia a não-intervenção do Estado na economia, uma política livre-cambista, o predomínio da agricultura, uma industrialização mais restrita e abertura sem limites ao capital estrangeiro. Resumindo, “uma ampla internacionalização da economia como caminho do desenvolvimento”¹⁴. Quanto a Simonsen, este propunha uma política de industrialização baseada no protecionismo, na intervenção do Estado e com o predomínio da iniciativa nacional. Em suma, “defendia uma via nacionalista de desenvolvimento”¹⁵. Abrahão acredita que as proposições de Simonsen para o CNPIC “constituíram a ponta de lança da corrente desenvolvimentista”¹⁶. Loureiro também vincula Simonsen à corrente desenvolvimentista, que rivalizou com a liberal no transcurso do período 1945-64.

O que nos interessa, ao considerarmos Simonsen e Gudín em um debate importante para o pensamento econômico brasileiro, é buscar a reconstrução do embate político em torno da planificação. Enquanto o CNPIC expressava os interesses e desejos da burguesia industrial e comercial, o CPE representava o comércio de importação e exportação, a agricultura de exportação e o capital estrangeiro, os interesses dos “defensores de outros rumos para a economia brasileira”¹⁷. Cabe, entretanto, nuançar esta questão para não correremos o risco de ser esquemáticos. De fato, historicamente, a burguesia industrial esteve sempre próxima de uma política protecionista, enquanto setores ligados à agricultura de exportação, da do livre-cambismo. Não obstante, nas duas propostas, apresentadas de forma geral acima, os termos agricultura e industrialização não se excluem. Simonsen, no seu discurso de fundação do CIESP, em 1928, já ressaltava o papel da agricultura como formadora de capital e mercados para a indústria. Gudín não se colocava *in limite* em oposição à industrialização. Para ele, era necessário, entretanto, que a atividade produtiva “fosse viável sem proteção”, que se demonstrasse sua “capacidade de competição no mercado

internacional”, mas, neste caso, “poucas indústrias nacionais, na época, atendiam a esses requisitos”¹⁸.

Deste modo, podemos dizer que nos dois casos há uma perspectiva de complementaridade. Nas palavras de Gorender, uma “complementaridade *contraditória*”. O próprio Simonsen incluía entre seus negócios a comercialização do café, ligando-se, nesta atividade, ao capital inglês. Gudin, em sua trajetória como engenheiro, também se vinculou ao capital inglês. Muitos industriais eram proprietários de terra, como, ademais, apesar de mais raro, cafeicultores se envolviam em empreendimentos industriais. Neste sentido, parece correta a afirmação de Gorender, a de que o desenvolvimento da burguesia industrial não significou um antagonismo com o latifúndio. Desta maneira, a diferenciação, apontada por Gorender, entre “*política econômica dos latifundiários e a propriedade latifundiária*” explica porque a burguesia industrial poderia chocar-se com a primeira sem questionar a segunda.

Retornando ao debate e oposição entre CNPIC e CPE, temos que este era constituído, em sua maioria, por representantes da corrente liberal. Getúlio, que, em princípio, apóia o discurso da industrialização, faz um movimento inverso ao criar o CPE como forma de “contrabalançar as propostas do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial”¹⁹, liderado então por Simonsen. O importante aqui é resgatar as contradições no âmbito do Estado, o que nos permite fazer uma crítica aos modelos que subtraem às classes sociais papéis relevantes no processo histórico, transferindo ao Estado a responsabilidade de promover a modernização e industrialização do país. Mesmo admitindo que, em certos momentos históricos, o Estado possa assumir uma relativa autonomia – ou, ao menos, aparentar esta autonomia – não nos parece correto suprimir o concurso os agentes sociais na elaboração das políticas estatais.

Deste modo, acreditamos que a estrutura do Estado representa um campo de conflito. Assim, o “Estado brasileiro foi adquirindo forma especificamente capitalista a partir da década de 1930”, o que possibilitou “suas próprias estruturas” se transformarem em “um campo de confronto dos interesses que permeavam a própria sociedade civil”²⁰. O desenvolvimentismo, que “exerceu influência considerável nos rumos da vida brasileira”, e o “grupo liberal” representaram as “correntes de maior expressão do pensamento econômico brasileiro”²¹.

O caso Simonsen-Gudin, a nosso ver, é exemplar para analisar-se a questão por uma certa perspectiva, a de que a História se realiza pela contradição das forças sociais que, obviamente, estão presentes do Estado.

CIÊNCIA ECONÔMICA E IDEOLOGIA.

A pedido do Ministério do Trabalho, foi formulada uma “indicação” para que o CNPIC examinasse “as bases de uma política industrial e comercial para o país”²². Simonsen, então relator

do conselho, solicitou junto ao Departamento de Estatística da Previdência, do Ministério, sua avaliação referente à renda nacional. A discussão sobre a validade destas estatísticas foi uns dos pontos capitais da divergência entre Simonsen e Gudin, em uma época de “quase total ausência de estatísticas macroeconômicas”²³.

Todavia, Simonsen utiliza-se dos dados como forma indicativa da pobreza no país, como fator aproximativo. Seu erro é estratégico, como apontam Doellinger e Abrahão, pois, ao dar, ingenuamente, muita ênfase às estatísticas em seu parecer, “abriu o flanco às mais duras críticas de Gudin”²⁴.

Apesar de, parcialmente, concordarmos com esta avaliação do erro de Simonsen, não nos parece correto que Gudin liquidou totalmente os argumentos de seu oponente nesta questão, como afirmam Doellinger e Abrahão. As discussões sobre a forma de utilização das estatísticas do Ministério, como as concepções dos dois autores sobre renda nacional, revelam-se por demais controvertidas, devendo levar-se em conta os argumentos dos dois antagonistas para melhor compreender a complexidade da questão e dos interesses que estavam em jogo. Doellinger acredita serem precário os conhecimentos teóricos de Simonsen em Economia, considerando seus argumentos mais justos do ponto de vista político-doutrinário²⁵.

Abrahão também compartilha da idéia da superioridade técnica de Gudin, afirmando que sua perícia retirava o debate do viés ideológico²⁶.

Nossa posição é a de que esta “superioridade” de Gudin deve ser relativizada, mas não a partir do argumento defendido por Doellinger, segundo o qual, do ponto de vista da justeza doutrinal e política Simonsen estaria correto. Não nos parece também que esteja correta a posição de Abrahão que considerava que as posturas de Gudin retiravam o “viés ideológico” do debate. O fato é que o discurso de Gudin, em sua contenda com Simonsen, está eivado de preconceitos ideológicos, o que faz sua crítica possuir um forte viés doutrinário. Por outro lado, se Gudin apresenta uma concepção de renda nacional mais próxima do conceito da Ciência Econômica, o erro de Simonsen não está em sua concepção de renda, que ele revê, por sinal, em sua réplica. O erro de Simonsen é tático, o de acreditar que os cálculos do Ministério do Trabalho, mesmo que aproximativos, correspondiam à realidade. Isto deu margem a Gudin ironizar e criticar a base de cálculo adotada por Simonsen em suas análises, muito embora os dados sobre rendas utilizados tenham sido apenas indicativos e não uma camisa-de-ferro.

Por outro lado, se podemos admitir, até certo ponto, que Simonsen possuía “conhecimentos de economia como Ciência (...) extremamente precários”²⁷, há passagens de sua réplica a Gudin que demonstram que ele, Simonsen, compreendia melhor certos mecanismos das trocas internacionais. Este fato fica claro quando o empresário paulista observa a dependência da economia brasileira em relação aos produtos primários. Ele arrola uma série de dificuldades do país na divisão internacional

do trabalho, fato este que Gudin não toca²⁸. Simonsen sabia o que falava ao tratar das trocas internacionais e dos mecanismos de controle dos países desenvolvidos no comércio internacional, pois ele e um seu irmão trabalharam, associados a capitais ingleses, na exportação de café.

Ainda, continuando com as observações de Doellinger, este acredita que Simonsen, em sua resposta de junho de 1945, intitulada “O planejamento da economia brasileira”, “utilizou-se mais de seu verbo fácil do que de argumentos técnicos”²⁹. O autor parece sempre querer distanciar “argumentos técnicos” de posição ideológica, o que nos parece um equívoco, pois o parecer de Gudin está eivado de conteúdo ideológico, o que se percebe claramente quando se filia à escola liberal ou quando, devido a sua visível má vontade, condena o “New Deal” à condição de uma política fracassada. Mesmo assim, Doellinger acredita ser a defesa do planejamento, de Simonsen, contrária à posição liberal de Gudin, “extremamente brilhante e lúcida”, alicerçada em “sua vasta cultura humanista e de profundos conhecimentos de história”³⁰.

Assim, não nos parece correta a idéia de uma “vitória” de Gudin sobre Simonsen motivada pela maior capacidade “técnica” do primeiro. A nosso ver, esta discussão deve ser vista sob a ótica dos interesses em jogo, o que nos faz crer que, se a “derrota” de Simonsen foi de caráter pessoal, os empresários industriais, como classe, saíram-se vitoriosos. Afinal, foi durante o Estado Novo que a burguesia industrial aperfeiçoou sua “disciplina de classe” e elaborou seu projeto de industrialização e paz social, sustentando-se no “acesso ao poder do Estado para impor esse projeto aos membros de sua própria classe que se mostravam relutantes”³¹.

Subjaz, entretanto, neste debate, o que está além dos interesses de grupos econômicos vinculados aos contendores, um fenômeno que marca, de forma profunda, as políticas econômicas do pós-guerra. Trata-se do início da moderna Ciência Econômica no Brasil – afinal, Gudin é considerado o pioneiro de seu ensino no país – e da ascensão dos economistas como gestores e agentes políticos das diretrizes econômicas. É justamente na polêmica entre Gudin e Simonsen que começa a construir-se o “campo dos economistas”³². Portanto, os economistas devem ser pensados como membros “participantes de um espaço de luta material e simbólica e não apenas como grupo intelectual, produtor de idéias”³³. Neste caso, não devemos debruçar-nos apenas sobre o pensamento econômico, mas preocupar-nos com “o estudo do meio social por onde circulam os economistas”³⁴.

Em suas origens, o debate Simonsen-Gudin marca o início de uma tensão, ainda hoje presente no debate econômico, entre os que se empenham em conceitos e técnicas econômicas e os que se dedicam à História Econômica. Na opinião de um economista coetâneo, a velha Economia Política, que vinculava teoria econômica, dinâmica social e política, passou a ser “vista com raiva e desprezo pelos que estudam Economia”. Em suas palavras, o “economista virou um ET e, como tal, isolou-se completamente da realidade em que todos nós, simples mortais, vivemos”³⁵.

Em síntese, podemos afirmar que uma das conseqüências da controvérsia entre Simonsen e Gudin foi dar início às configurações e identidade do campo dos economistas. Ela também engendra os elementos da disputa política que marcam a natureza da participação dos economistas no poder.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Cinthia Maria de Sena. 1999. Eugênio Gudin disseminador do *laissez-faire* no Brasil. In.: DANTAS, José Adalberto Mourão (org.). *Gudin-Bulhões-Furtado: matrizes do pensamento econômico brasileiro*. Maringá: Eduem.

CORSI, Francisco Luiz. 1995. A burguesia industrial e os rumos da economia brasileira ao final do estado Novo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nºs. 4 e 5.

DOELLINGER, Carlos von. 1997. Introdução. SIMONSEN, Roberto. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

LOUREIRO, Maria Rita. 1997. *Os economistas do governo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

MAZA, Fábio. 2003. *O idealismo prático de Roberto Simonsen. Ciência, tecnologia e indústria na construção da nação*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de História. Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade de São Paulo.

MENDONÇA DE BARROS, Luiz Carlos. 2001. *Para onde vai a Argentina*. Disponível em: <http://www.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2812200107.htm>> Acesso em: 28 dez. 2001.

NOVÍSSIMO dicionário de economia. Paulo Sandroni (organização). 2000. São Paulo: Editora Best Seller.

WEINSTEIN, Bárbara. 2000. *(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964)*. São Paulo: Cortez/CDAPH/IPHAN/Universidade São Francisco.

NOTAS

¹ Leme, 1978, p. 159.

² Ibidem, p. 160.

³ Ibidem, idem.

⁴ Ibidem, p. 177.

⁵ Corsi, 1995, p. 7.

⁶ Loureiro, 1997, p. 11.

⁷ Corsi, Op. Cit., p. 8.

⁸ Ibidem, p. 7.

⁹ Doellinger, 1977, p. 3.

¹⁰ Para Cinthia Abhrão, a divergência entre Simonsen e Gudin não estaria vinculada às discussões no âmbito internacional; e, assim, no Brasil também estariam presentes os reflexos da discussão teórica e prática da economia mundial: dirigismos *versus* liberalismo econômico; “protecionismo *versus* livre-cambismo” (Abrahão, 1999, p. 28).

¹¹ Corsi, Op. Cit., p. 14.

¹² Doellinger, Op. Cit., p. 13.

¹³ Ibidem, p. 14.

¹⁴ Corsi, Op. Cit., p. 17.

¹⁵ Ibidem, idem.

¹⁶ Abrahão, Op. Cit., p. 20.

¹⁷ Corsi, Op. Cit., p. 14.

¹⁸ Doellinger, Op. Cit., p. 11.

¹⁹ Sandroni, 2000, p. 112.

²⁰ Abrahão, Op. Cit., p. 17.

²¹ Ibidem, p. 18.

²² Doellinger, Op. Cit., p. 14.

²³ Ibidem, p. 15.

²⁴ Ibidem, idem.

²⁵ De fato, a julgar pela argumentação de Simonsen, seus conhecimentos de economia como ciência eram extremamente precários (...) Gudin (...) uma grande superioridade ‘técnica’. A posição de Simonsen tinha mais sentido político-doutrinário (...) resultando de uma longa e proveitosa experiência administrativa. Como apologista do (...) *scientific management* (...) deveria estar convicto de suas vantagens para economia nacional em sua totalidade (Doellinger, 1977, p.15)

²⁶ Gudin comprovava a consistência científica da sua crítica em relação à proposição de Simonsen, tirando o debate do âmbito das posições meramente ideológicas. A superioridade técnica de seu discurso mostrou-se notória em sua polêmica com Roberto Simonsen (Abrahão, 1999, p.30)

²⁷ Doellinger, Op. Cit., p. 15.

²⁸ A posição de Gudin era a de que não haveria conflito nas relações internacionais, ou seja, “não cabiam tais correlações conflitivas na descrição do funcionamento do sistema internacional” (Abrahão, 1999, p.35). O equilíbrio natural da economia dava-se no “vigor da Lei das Vantagens Comparativas” (Ibidem, p. 46). Para Gudin, a história apresentava-se como possuidora de uma “trajetória linear, isenta dos movimentos contraditórios” (Ibidem, idem). Haveria uma estreita relação entre a “tese de equilíbrio” e a da “Lei das Vantagens Comparativas”. O máximo que Gudin admitia era a “criação de organismos reguladores internacionais” para impedir as “oscilações da oferta” de bens. Gudin acreditava que “o ganho nas transações internacionais estimularia as exportações primárias” (Ibidem, idem).

²⁹ Doellinger, Op. Cit., p. 16.

³⁰ Ibidem, idem.

³¹ Weinstein, 2000, p. 134.

³² Loureiro, Op. Cit., p. 32.

³³ Ibidem, p. 19.

³⁴ Ibidem, idem.

³⁵ Mendonça de Barros, 2001.