

## Redimensionando a contribuição de Roberto Simonsen à controvérsia do planejamento (1944-45): pioneirismo e sintonia

Luiz Felipe Bruzzi Curi<sup>1</sup>  
Alexandre Mendes Cunha<sup>2</sup>

### Resumo

A controvérsia do planejamento (1944-45) entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, ocorrida no final da Era Vargas, é um momento privilegiado para o estudo das ideias econômicas no Brasil. A participação de Roberto Simonsen nessa discussão, habitualmente vista como pouco sofisticada em termos técnicos, pode ser revista e lida de maneira mais abrangente numa perspectiva de história das ideias econômicas. Este artigo investiga em profundidade a especificidade teórica que faz distinta a abordagem de Simonsen em relação à de Gudin. Especificamente o fato de que sua entrada no debate se dá pela via da história econômica e da industrialização planejada. Sua abordagem está em sintonia com questões debatidas neste momento de final da Segunda Guerra e antecipa discussões posteriores, levadas a cabo nas próximas décadas pela economia do desenvolvimento no Brasil. A ênfase numa perspectiva de história das ideias, que capte a dimensão da contribuição de Simonsen no contexto do debate, sua originalidade e sua especificidade, enriquece as possibilidades de leitura desse momento importante da historiografia do pensamento econômico no Brasil.

Palavras-chave: controvérsia do planejamento, Roberto Simonsen, história das ideias econômicas, Era Vargas, industrialização planejada.

### Abstract

The controversy over economic planning (1944-45) between Roberto Simonsen and Eugênio Gudin, which took place at the end of the Vargas administration, is a privileged moment for the study of economic ideas in Brazil. Roberto Simonsen's participation in this debate, often seen as not quite sophisticated in technical terms, can be revisited and more comprehensively read if one adopts a perspective of history of economic ideas. This paper carefully investigates the theoretical specificity which distinguishes Simonsen's approach from Gudin's, especially the fact that his entrance into the debate is related to economic history and planned industrialization. His approach is in tune with questions debated at the end of World War II and anticipates future discussions, which would be held over the next decades in Brazil in the field of development economics. The emphasis on a perspective of history of ideas, which captures the dimension of Simonsen's contribution in the context of the debate, its originality and its specificity, enriches the possibilities of reading this important moment of historiography of economic thought in Brazil.

Key-words: controversy over planning, Roberto Simonsen, history of economic ideas, Vargas administration, planned industrialization.

Classificação JEL: B29, B31

---

<sup>1</sup> Bacharel em Economia pela UFMG.

<sup>2</sup> Professor do Cedeplar/UFMG.

## **Redimensionando a contribuição de Roberto Simonsen à controvérsia do planejamento (1944-45): pioneirismo e sintonia**

### **1. Introdução (justificativas)**

Encontrar divergências de ideias entre os economistas é algo corriqueiro, seja qual for o tema ou período em questão. Não obstante, o estabelecimento de efetivos debates públicos confrontando posicionamentos diferentes é quase sempre um momento excepcional e que se oferece como uma fonte preciosa ao historiador do pensamento econômico. As possibilidades analíticas que esses debates podem nos oferecer ultrapassam as próprias ideias debatidas e se articulam aos contextos da história econômica e política que lhes servem de pano de fundo. Mas, ao mesmo tempo, permitem-nos avaliar que a simples ocorrência de um debate público entre economistas com posições divergentes sobre um tema de relevo implica de saída o reconhecimento mútuo da outra parte como um interlocutor legítimo. Isto por si só é algo inviável em momentos no qual se estabelece uma hegemonia de uma determinada corrente de pensamento sobre as demais. Ter em conta questões como esta ajuda a fugir de anacronismos e analisar os debates com a devida referência ao tempo e lugar em que se desenvolveram. Em nosso exercício presente de buscar um redimensionamento da posição de Roberto Simonsen na chamada controvérsia do planejamento, travada com Eugênio Gudín entre 1944 e 1945, este é, por exemplo, um aspecto importante a ser destacado logo de saída, expressando como de ambos os lados não existia uma presunção *a priori* da inutilidade do debate em vista do não reconhecimento da legitimidade dos argumentos do oponente.

De fato, este debate pioneiro travado entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín, oferece-se como um momento privilegiado para o estudo das ideias econômicas no contexto brasileiro, pelo motivo especial de que os dois pensadores, cada um ligado à economia por vias diferentes, empenharam-se na tarefa de debater diretamente questões econômicas, com o devido aprofundamento, mesmo que com enfoques teóricos bastante distintos, como comentaremos. Isto contribuiu para que a dita controvérsia do planejamento se convertesse em um dos temas de mais freqüente citação em relação à história das ideias econômicas no Brasil e, como tal, bem estudado pela historiografia pertinente. Não obstante, acreditamos que existam ainda importantes questões a serem exploradas, em particular no que diz respeito à recomposição do quadro de influências teóricas que matizava as posições desses contendores, analisando este dado na confluência que se estabelece entre a análise da transmissão internacional das ideias econômicas e a definição das especificidades de uma história nacional do pensamento econômico, no sentido tratado por Cardoso (2003 e 2009).

Tendo em foco particularmente a contribuição de Simonsen ao debate, podemos dizer que não só existem dimensões ainda a merecer análise no que diz respeito ao quadro de influências no qual ele próprio transitou, mas também no que diz respeito à relevância de suas elaborações para se compreender o debate posterior relativo ao desenvolvimento. Sobretudo pela adoção de uma perspectiva histórica, que seria retomada pelo estruturalismo brasileiro, notadamente por Furtado, em *Formação econômica do Brasil*, de 1959. O uso por Furtado do *História econômica do Brasil*, que Simonsen havia publicado em 1937, como fonte direta na elaboração do *Formação* é, por exemplo, um dado importante neste particular. De forma ampla, podemos já introduzir aqui que entender com maior propriedade a natureza teórica da argumentação Simonsen na controvérsia do planejamento, ajuda a mensurar a importância deste autor para consolidar e legitimar no Brasil um discurso desenvolvimentista e nacionalista, que valorizava o planejamento como técnica para se promover o desenvolvimento.

### **2. A controvérsia do planejamento e questões metodológicas**

A possibilidade de enriquecer a leitura das contribuições de Roberto Simonsen à controvérsia do planejamento se abre com a adoção de uma perspectiva metodológica que privilegie a dimensão histórica das ideias econômicas. Para captar a inserção específica de Simonsen na discussão, pela via da história econômica e da preocupação com o desenvolvimento brasileiro após a Segunda Guerra, há que se ter em conta os estudos realizados por Simonsen sobre a história do Brasil e o quadro de discussão em que estava inserido. Em outras palavras, cabe levar em conta a trajetória intelectual de Simonsen e as sintonias existentes entre a sua elaboração e as discussões contemporâneas.

Ainda que de maneira um tanto esquemática, é possível caracterizar duas linhagens de trabalho fundamentais às pesquisas na área de história do pensamento econômico. Por um lado um tipo de pesquisa mais voltada para a história da análise econômica, no sentido schumpeteriano do termo, e, por outro, uma investigação de caráter mais amplo, voltada para o contexto histórico-social em que se dá a formulação de ideias. Blaug (1962) propõe a denominação “absolutista” para a primeira abordagem e “relativista” para a segunda. A vertente “absolutista” seria

mais capaz de captar a lógica interna dos argumentos econômicos, dissociando os elementos ideológicos presentes nas diversas elaborações, de maneira a privilegiar o núcleo científico, supostamente relevante para a evolução do pensamento econômico, contido na formulação de cada autor. O historiador “absolutista” sente-se à vontade para identificar os erros e limitações de uma teoria com base em sua visão presente. Por sua vez, os “relativistas” estariam interessados nas interações da história do pensamento econômico com a história intelectual, econômica, política e social. Nessa perspectiva, ideias não podem ser compreendidas dissociadas do seu tempo e das convicções extraeconômicas que informavam os seus autores. A visão de mundo filosófica, a ideologia, os interesses classe e vários outros determinantes históricos são vistos como poderosas influências atuantes sobre os economistas, em seu processo de criação de ideias.

No caso de um trabalho que se dedique a refletir sobre ideias econômicas que não estão claramente posicionadas dentro do cânone da evolução da economia enquanto disciplina, faz-se imprescindível uma reflexão que enverede, se não de todo, ao menos em parte pela segunda abordagem. A razão é simples. A formulação de ideias econômicas na América Latina anterior à década de 1950 não se dá com base num rigoroso debate conceitual e teórico. As elaborações de Simonsen, conforme se procurará mostrar neste trabalho, são marcadas muito mais por uma defesa da industrialização embasada pela caracterização histórica do atraso econômico, do que por um raciocínio teórico-conceitual baseado em modelos econômicos. Por outro lado, é certo que pensadores liberais, como Eugênio Gudín, realizaram estudos formais em economia, mas isso não significa que tenham usado seu potencial intelectual e criativo para avançar, em sentido analítico, modelos preexistentes, acrescentando ou modificando conceitos. O esforço de Gudín se refere à adaptação das formulações ortodoxas tradicionais à realidade brasileira, que o preocupava diretamente e sobre a qual era chamado a agir e a se posicionar.

É nesse sentido que, reconhecendo-se a importância das duas abordagens para a construção do conhecimento em história do pensamento econômico, não se privilegia um enfoque analítico-conceitual para o estudo de um momento em que o mais importante é justamente o contexto de transição que impulsiona um debate inovador em vários sentidos. A controvérsia demarcou, na esfera pública e com relativa repercussão, duas linhas de pensamento que dominariam o debate econômico brasileiro subsequente: a desenvolvimentista e a liberal. O desenvolvimentismo de Roberto Simonsen é especialmente inovador por apresentar uma interpretação histórica do atraso brasileiro, da qual são tributárias elaborações posteriores, como a de Celso Furtado, em *Formação Econômica do Brasil* ([1959] 2007).

### 3. Contexto histórico

O Brasil da Era Vargas ou, mais amplamente, dos anos 1930 a 1960 é um país em fase de transição: de uma economia primário-exportadora para uma economia industrial, de uma sociedade presa ao campo e às estruturas tradicionais para uma sociedade urbana moderna, de um Estado liberal e oligárquico para um Estado intervencionista e centralizado. Essa ampla transição é a principal marca do contexto histórico em que se dá a controvérsia do planejamento, pois se trata de um momento de indefinição e criatividade: os rumos econômicos e políticos que prevaleceriam eram incertos, isto é, estavam em discussão as possíveis vias de desenvolvimento para o Brasil.

O período mais específico em que se dá o debate é o final do Estado Novo. Diniz (2004) aponta que, no Estado Novo, ganham preponderância, com relação aos governos provisório e constitucional de Vargas, forças autoritárias e conservadoras, por vezes simpáticas ao fascismo. Convém perceber essas mudanças de tendência do governo Vargas como resultado de um processo de transição econômica e política que é, por sua natureza, instável e marcado por marchas e contramarchas. Não se pode entender a Era Vargas sem a ideia de que o “Estado de compromisso”, caracterizado por Fausto ([1970] 2010), que emerge como resultado da Revolução de 30, é marcado sobretudo pela impossibilidade de que uma das forças políticas dominasse as outras.

O planejamento econômico é parte integrante desse processo de transição e de formação de um Estado capitalista, centralizado e que imprime um sentido nacionalista e industrializante à sua ação, ainda que limitado por diversos fatores. Esse reforço do aparelho intervencionista estatal, todavia, só faz sentido se levarmos em conta que o Estado liberal – e a ideologia a ele associada – atravessava um período de crise mundial. As primeiras décadas do século XX são marcadas por ondas revolucionárias, pela ascensão de regimes totalitários centralizados e por uma atitude de resistência com relação ao livre mercado. O reaparelhamento do Estado no Brasil, em si parte do processo de transição capitalista, pode ser visto neste caso como desdobramento particular de um processo maior de reconfiguração do capitalismo mundial e de alterações radicais no jogo político internacional.

Na primeira metade dos Novecentos, o planejamento econômico-administrativo se torna, em nível internacional, um instrumento de considerável importância para a direção das economias, capitalistas ou socialistas. Hobsbawm

(1995) assinala que o século XX foi marcado, em seu início, por uma “era da catástrofe”, isto é, 31 anos de um processo entrecortado de guerras e revoluções que vai da eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, à rendição incondicional do Japão em 1945. O envolvimento em conflitos bélicos pressupõe que nações se transformem em economias de guerra e, dessa forma, surge o problema fiscal fundamental de como deveriam ser financiados os conflitos. Nesse contexto, os Tesouros Nacionais e ministérios de Finanças eram vistos como comandantes das economias de guerra. “Se se tinha de travar a guerra em escala moderna, não só seus custos precisavam ser levados em conta, mas sua produção – e no fim toda a economia – precisava ser administrada e planejada.” (HOBSBAWM, 1995, p. 53).

Nos anos entreguerras, o mundo havia perdido a confiança na ortodoxia do livre mercado, mesmo porque os países capitalistas mergulharam numa crise sem precedentes, que acometeu todo o mundo ocidental, precipitando, no Brasil, a ruptura da ordem política e o esgotamento do modelo primário-exportador. O Estado que emergiu na Rússia após a Revolução de 1917, a União Soviética, foi comparativamente menos atingido pela crise do que os países capitalistas, o que contribuiu para a desconfiança do mundo ocidental com relação ao livre-mercado, sendo evidenciadas as possibilidades que a planificação econômica representava.

A controvérsia Simonsen-Gudin se dá no âmbito desse Estado de compromisso que, com vistas a planejar a economia, cria uma multiplicidade de órgãos públicos: foram criados o Departamento Nacional do Café (1930), o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), o Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP (1938), dentre vários outros órgãos reguladores e administrativos. Destacam-se aqui os dois órgãos mais diretamente envolvidos no debate Simonsen-Gudin, criados ainda no final do Estado Novo: a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), ambos de 1944.

A Comissão de Planejamento Econômico (CPE), da qual era membro Eugênio Gudin, era um órgão do Conselho de Segurança Nacional, que tinha como tarefa a elaboração de estudos gerais sobre economia brasileira e, em particular, de realizar estudos de interesse militar. A CPE deveria conceber a estrutura institucional que executaria o planejamento econômico. O Conselho, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, era composto por representantes dos ministérios, das associações industriais e comerciais, de setores da burocracia econômica e de técnicos especialistas. Sua atribuição era o estabelecimento de princípios norteadores do desenvolvimento industrial brasileiro. Quando da criação do CNPIC, Roberto Simonsen, já participante do conselho consultivo da Coordenação de Mobilização Econômica, foi apontado como membro representante dos industriais.

É no âmbito do CNPIC que tem início a controvérsia que nos interessa aqui discutir. O órgão deveria tratar da questão de como o planejamento seria, de fato, institucionalizado. Não havia, até então, um órgão que congregasse todas as esferas de planejamento econômico e que coordenasse, de forma sistemática, as ações do governo. São debatidas duas propostas para institucionalização do planejamento. Simonsen propunha que o próprio CNPIC se tornasse o órgão máximo do planejamento econômico no Brasil, diretamente subordinado à Presidência da República. A execução do plano seria levada a cabo por uma Junta de Planificação Econômica, formada por comissões de representantes das classes produtoras e de técnicos em economia, demografia e outras áreas. A outra proposta, da Seção Técnica do Conselho, atribuída a Rômulo de Almeida, defendia a criação de um Conselho Nacional, presidido pelo presidente de República e composto pelos ministros, militares de alta patente e outras personalidades. O Conselho seria resultante da fusão do Conselho Federal de Comércio Exterior com o Conselho Técnico de Economia e Finanças.

O projeto final, entregue ao presidente, era uma junção dessas duas propostas. A proposta, entretanto, não foi aprovada. Enviado anteriormente para a Comissão de Planejamento Econômico, suscitou o debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. É intrigante o fato de que o parecer de Roberto Simonsen tenha passado pela Comissão, mais especialmente pelas mãos de Gudin, renomado economista de inclinações liberais, que certamente se mostraria contrário às propostas de planificação e intervenção estatal. (DRAIBE, 1985; VON DOELLINGER, 2010).

As interpretações tradicionais do episódio apontam, como Von Doellinger (2010), que a CPE teria sido criada para neutralizar o radicalismo da posição industrialista e nacionalista de Roberto Simonsen. Alternativamente, seria uma tentativa de Vargas de não perder o controle da política econômica ou mesmo de encontrar uma “via intermediária” para o desenvolvimento da economia brasileira, com elementos da posição pró-indústria e elementos de uma concepção mais liberal.

Draibe (1985) chama a atenção para o fato de que essas possibilidades interpretativas deixam de lado o essencial da questão: os limites da autonomia de um Estado que, neste episódio, revela sua face frágil. Se é inegável que, desde meados dos anos 30, estavam presentes, na lógica da expansão do aparelho do Estado, os requerimentos de

intervenção, planificação e aprofundamento dos controles econômicos, abrindo espaço para a ação industrializante, também é certo que na conjugação de forças que sustentava o Estado encontravam-se fortes elementos contrários à industrialização, à nacionalização, à intervenção e ao planejamento. As divergências, no entanto, não devem ser entendidas num esquema polar industrialistas *versus* antiindustrialistas, pois não houve um alinhamento claro em torno das questões postas pela industrialização. Mesmo entre os setores ditos industrialistas, como o empresariado industrial, a nova burocracia e os militares interessados em projetos de defesa nacional, havia divergências quanto ao papel da empresa pública, aos meios de financiamento e ao papel do capital estrangeiro. O Estado, representado pela própria Presidência da República, agia muitas vezes de forma a dirimir os conflitos, mas esbarrava sempre na barreira intransponível de suas forças instáveis de sustentação.

A origem da manobra do governo Vargas – e do próprio debate que ela acabou por gerar – deve ser buscada nas condições estruturais da economia e da sociedade brasileiras. Trata-se de um país em fase de implantação do capitalismo, isto é, num processo de transição acelerado e periférico. Esse processo se dá sobre as bases econômicas e sociais heterogêneas que caracterizam o atraso brasileiro. O arranjo institucional-político resultante é um Estado de compromisso, em que nenhuma das forças políticas, dotadas de sentido econômico, é capaz de tornar-se dirigente do desenvolvimento em curso. Se o Estado é centralizado e sua ação é industrializante e construtora da ordem capitalista, ele é limitado pelas próprias condições que o geraram. Não há no momento histórico que se analisa, uma direção clara, bem formulada, pela qual o desenvolvimento brasileiro deveria seguir: há possibilidades, vias de desenvolvimento ainda em construção.

#### **4. Ideias econômicas no Brasil e na América Latina**

O pensamento econômico latino-americano do início do século XX, especialmente no que se refere ao comércio internacional e o desenvolvimento, é marcado pela prevalência das teses ricardianas relacionadas às vantagens comparativas, adaptadas por autores como John Stuart Mill e Alfred Marshall. Love (2008) considera que parecia haver uma correspondência entre bom desempenho econômico, dinamismo do setor exportador e a teoria das vantagens comparativas, de forma que a especialização da América Latina na produção de matérias-primas estava justificada. A vigência da concepção ricardiana convivia com a defesa, de caráter classista e por vezes nacionalista, de políticas cambiais e fiscais favoráveis à indústria. Tal defesa, feita sobretudo por industriais e políticos, é marcada pela ausência de projeto teórico e ideológico consistente. Procura-se mostrar que a controvérsia do planejamento se diferencia destas formulações do início do século XX e que a elaboração de Simonsen, em particular, é uma defesa mais consistente e bem fundamentada da industrialização brasileira, embasada na história econômica e em sintonia com as discussões internacionais do final da Segunda Guerra.

Na América Latina, até meados do século XX, não há formulação teórica relevante alternativa à concepção das vantagens comparativas, com exceção, talvez, do Chile. Love (2008) argumenta que o crescimento das exportações chilenas de nitrato no final do século XIX lançou as bases para a constituição de um setor manufatureiro com relativa precocidade. Assim, surge uma entidade representativa industrial no país em 1883 e faz-se uma defesa mais sofisticada da industrialização por meio das ideias de Friedrich List. No caso brasileiro, a defesa dos interesses da indústria no início do século XX se dá, de acordo com Luz (1975), com base em argumentos que apelam ao nacionalismo e ao patriotismo e por meio da ideia de que a indústria contribui para o fisco e emprega um contingente ponderável da população, devendo portanto ser protegida, por exemplo, por tarifas. Não há, na descrição feita pela autora, os traços de uma elaboração teórico-ideológica coerente.

Bielschowsky (2000) destaca três aspectos principais nas formulações pró-indústria de autores pré-1930, como Vieira Souto e Serzedelo Corrêa: ataque ao livre-cambismo, feito em tom nacionalista e antiimperialista; ataque ao liberalismo, acompanhado de reivindicações de proteção aduaneira e medidas fiscais e tarifárias; e associação entre indústria e prosperidade. A partir de 1930, haveria uma mudança qualitativa, pela própria transição econômica vivida pelo Brasil, mas ainda assim os reflexos disso são limitados: “A solução estrutural para a crise do modelo primário-exportador estava, portanto, em pleno curso, independentemente da consciência que dela tinham as elites políticas, técnicas e empresariais do país, mas alimentando essa consciência.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 253). As atenções voltam-se para a industrialização, que se põe em curso com a crise do modelo agrário-exportador, o que não significa necessariamente fundamentação consistente e articulação político-ideológica sólida em sua defesa.

Não é surpreendente que seja assim, haja vista que, mesmo na Europa e nos Estados Unidos, não parece haver, até as elaborações de Keynes após a Grande Depressão, avanços ou mudanças significativas nas formulações teóricas dominantes. Boa parte do desenvolvimento da economia entre a revolução marginalista e a Segunda Guerra

teria sido, para Deane (1980), uma complementação da análise marshalliana. Mesmo as formulações de Keynes só se traduzirão em propostas teóricas mais inovadoras no que se refere ao desenvolvimento mais tarde: considera-se o ponto de partida simbólico da moderna economia do desenvolvimento o artigo de 1943 de Rosenstein-Rodan<sup>3</sup>. Love (2008, p. 396) chega a argumentar que, antes de 1945, os industrialistas da América Latina são “tímidos, apologeticos e procuram um lugar ao sol ao lado dos tradicionais exportadores”, cuja proeminência não era questionada.

Com isso se quer dizer que, nos países centrais e na América Latina, não existe, até meados do século XX, um campo de debate estabelecido, no que se refere a formulações teóricas alternativas à ideia ricardiana das vantagens comparativas. Vale frisar que se trata aqui da ausência de formulações teóricas, no âmbito da economia como disciplina acadêmica: é claro que havia, em circulação, mundo afora e nos países latino-americanos em particular, ideias anarquistas e marxistas que orientavam o movimento operário e sindical da primeira metade do século XX, mas não se trata de ideias que influenciaram o debate econômico em sentido mais específico<sup>4</sup>.

Passando do quadro mais geral para o caso brasileiro, a situação só se torna mais clara, no sentido de que nem mesmo a economia como disciplina acadêmica estava estabelecida até 1937, quando é fundada, por Gudin e outros interessados, a Sociedade Brasileira de Economia Política, sediada no Rio de Janeiro, com vistas à criação de um estabelecimento de ensino da disciplina no Brasil. A Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas<sup>5</sup> é criada no ano seguinte, tendo Eugênio Gudin à frente da cátedra de moeda e crédito. (KELLER, 2001).

Bielschowsky (2000) considera a Fundação Getúlio Vargas (FGV), criada em 1944, o primeiro fórum relevante de discussão do pensamento econômico brasileiro de matriz liberal. A divisão de pesquisas econômicas da instituição, capitaneada por Eugênio Gudin e Otávio Bulhões, ganharia, em 1950, o nome de Instituto Brasileiro de Economia (Ibre). Conforme informa Dias (2001), Roberto Simonsen participou da fundação, em 1932, da Escola Livre de Sociologia e Política<sup>6</sup>, onde foi professor da cadeira de história econômica do Brasil. Embora pioneiro em São Paulo e no Brasil, não se trata de um centro de discussão especialmente voltado aos problemas econômicos, o que não impediu que, a partir de sua atividade docente, Simonsen desenvolvesse o estudo pioneiro *História econômica do Brasil*, que publica em 1937. O livro de Eugênio Gudin, *Princípios de economia monetária*, considerado o primeiro livro-texto de economia publicado no Brasil, foi lançado em 1943, sendo reeditado diversas vezes.

Paula (2006) destaca os avanços alcançados em Minas, com a criação, em 1941, da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas de Minas Gerais. Esta instituição, que dará origem à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, foi reorganizada em 1945, ano em que é imposto o Decreto-lei 7988, que regula efetivamente o Curso Superior de Ciências Econômicas no Brasil. Seriam esses os primeiros movimentos na direção do estabelecimento da economia como disciplina e objeto de discussão acadêmica formal, no Brasil.

Já se fez menção aos diversos órgãos públicos que foram criados, principalmente a partir do Estado Novo, nos quais se discutia, com grau de formalidade e rigor variável, ideias econômicas relacionadas ao desenvolvimento. No setor privado, também se formaram fóruns de discussão e difusão de ideias econômicas. Dois anos antes de seu falecimento, em 1948, Simonsen instituiu, na Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Conselho Econômico e o Departamento Econômico, que foram núcleos importantes na discussão sobre o desenvolvimento brasileiro. Entre 1950 e 1954, o Departamento Econômico da CNI editou a revista *Estudos Econômicos*, que publicou dois trabalhos pioneiros de Prebisch na Cepal, cumprindo papel importante no processo de difusão das ideias econômicas no Brasil.

Bielschowsky (2000, p. 258) afirma: “Se é possível admitir que entre as equipes administrativas e técnicas desses órgãos desenvolvia-se uma ideologia de industrialização, não se pode afirmar que se tenha gerado no período [até 1945] um projeto de industrialização articulado e perfeitamente definido”. Sem prejuízo desse argumento, válido para a primeira metade do século XX como um todo, este trabalho procura mostrar que há algo além daquilo que Bielschowsky (2000, p. 87) chama de “vazio teórico” na defesa da industrialização por parte de Simonsen, já no contexto da controvérsia do planejamento (1944-45). A importância da contribuição de Simonsen se refere mais ao seu tipo de abordagem do problema do desenvolvimento, relacionada à história e ao planejamento, do que à formulação e discussão de teorias econômicas, o que não torna sua contribuição alheia à discussão econômica, pelo contrário. Há influências e sintonias inegáveis entre Simonsen e o debate econômico. As ideias de Manoilescu e List,

<sup>3</sup>Trata-se do artigo “Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe”, citado por Love (2008).

<sup>4</sup>As reivindicações do movimento operário brasileiro e as ideias que as orientaram são analisadas por Rodrigues (1986) e Batalha (2003). Com o trabalhismo varguista, o movimento em si se esvazia do ponto de vista da discussão de ideias e reivindicações.

<sup>5</sup>A Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas foi posteriormente incorporada à Universidade do Brasil, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

<sup>6</sup>A Escola Livre de Sociologia e Política existe até hoje, sob o nome de Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, como instituição privada de ensino superior. É considerada um centro pioneiro no ensino e pesquisa em ciências sociais no Brasil, tendo formado pensadores como Darcy Ribeiro e Florestan Fernandes.

por exemplo, são reconhecidamente apropriadas por industrialistas latino-americanos, inclusive Roberto Simonsen. Carl Landauer, economista alemão radicado nos EUA e professor de Berkeley, Califórnia, é citado por Simonsen, em sua resposta a Gudin. Landauer publicara, em 1944, *Theory of national economic planning*, livro em que faz uma defesa coerente do planejamento econômico. Vale lembrar que há, com o desenrolar do conflito mundial na década de 1940, alguns sinais na direção da incorporação de propostas teóricas e ideológicas ligadas ao desenvolvimento e à industrialização, por parte de alguns economistas e organismos como a Liga das Nações, historicamente pró-liberalismo. (LOVE, 2008). Nesse contexto, o economista russo S. N. Prokopovicz, atuante em Genebra na década de 1940, escreveu um livro, publicado em 1945, que chegou ao Brasil traduzido para o francês, no qual aborda a industrialização dos países agrícolas. Cabe discutir em que medida a controvérsia pioneira brasileira – e a elaboração de Simonsen em particular – estava em sintonia com ideias progressistas que circulavam àquele tempo.

Na década de 1950, os dois projetos para o Brasil – o desenvolvimentista e o liberal – estariam mais claramente definidos, do ponto de vista da argumentação econômica para cada um deles. A criação da Cepal pela ONU será importante para que Prebisch e, no caso do Brasil, Furtado formulem teorias inovadoras que embasem a defesa da industrialização. A originalidade de Simonsen está em ter antecipado certos rumos que tomaria o debate sobre desenvolvimento econômico no Brasil, insistindo numa abordagem mais histórica do atraso econômico e no planejamento como instrumento de desenvolvimento.

## 5. A originalidade das elaborações de Roberto Simonsen

Uma leitura mais superficial dos documentos que constituem a controvérsia do planejamento pode deixar a impressão de que Simonsen não está tão bem armado quanto Gudin para a discussão econômica. De fato, o autor não parece dominar as tecnicidades econômicas que Gudin utiliza em sua argumentação. Nesse sentido, a elaboração de Gudin parece mais sofisticada e coerente, enquanto as ideias de Simonsen parecem ter caráter propositivo, com pouca complexidade teórica e argumentativa. Todavia, essa ideia perde força quando se tem em conta que a entrada de Simonsen no debate se dá por um caminho distinto daquele percorrido por Gudin: é uma incursão pela via da história econômica. Para entender a forma como Simonsen entra nessa discussão, convém destacar alguns pontos relevantes da sua obra e das suas ideias: em especial, destaca-se a introdução de uma perspectiva histórica no estudo da economia brasileira.

Talvez o principal contributo de Simonsen como intelectual seja sua *História econômica do Brasil*, obra fundante na historiografia econômica brasileira e grande contribuição ao pensamento social brasileiro em geral. Trata-se de um estudo detalhado sobre a formação da economia brasileira, do descobrimento à independência. O autor entende que é esse o período em que “se formou a trama social asseguradora da estrutura unitária do país.” (SIMONSEN, [1937] 1969, p. 25).

O objetivo do livro era prover material de estudo para a cadeira de História Econômica do Brasil, instituída na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo. Versado na historiografia econômica brasileira e europeia em voga naquele tempo<sup>7</sup>, Simonsen produz um texto erudito e rico em detalhes. Tem o cuidado de embasar com dados numéricos, ainda que precários, os seus argumentos, recorrendo às mais diversas fontes. Tendo-se em conta o livro mencionado, perde força a ideia de que a defesa da industrialização por parte de Simonsen se baseia num “vazio teórico”, a menos que isso seja entendido como uma falta de domínio pleno do arcabouço instrumental da economia ortodoxa vigente em seu tempo. A leitura de sua *História* atesta que o autor estava armado de sólido conhecimento dos fatores determinantes da evolução econômica não só do Brasil, mas de diversos países do mundo. Simonsen reconhece a especificidade do desenvolvimento brasileiro, em relação aos países hispano-americanos e aos Estados Unidos, e descreve, para cada um dos “ciclos” pelos quais passou a economia colonial brasileira em seus vários aspectos: regime de trabalho, organização e escoamento da produção, medidas de política econômica, entre outros elementos.

A obra de Simonsen é alvo de críticas por dar à história econômica brasileira uma interpretação muito restrita aos ciclos<sup>8</sup>. É uma abordagem que privilegia, para cada fase da história econômica, um produto-rei, geralmente primário, em torno do qual toda a economia e a sociedade se organizam. Passado o auge desse gênero, um novo produto surge e passa a dominar a economia. Não se enfatizam as interrelações entre os ciclos produtivos, nem a importância dos produtos para a economia após o seu auge como principal gênero de exportação. Apesar dessas limitações, não se

<sup>7</sup>Simonsen (1969, p. 21) cita beneficiar-se dos “eruditos estudos” de pensadores como: Capistrano de Abreu, Varnhagen, Vieira Souto, Amaro Cavalcanti, Calógeras. Entre os pensadores estrangeiros mencionados textualmente estão: João Lúcio de Azevedo, Cunningham, Schmoller e Knapp, Fustel de Coulanges, Karl Marx e Werner Sombart.

<sup>8</sup>Essa concepção é baseada no clássico português *Épocas de Portugal econômico*, de João Lúcio de Azevedo.

pode perder de vista a dimensão inequívoca do pioneirismo do livro de Simonsen, bem como o mérito do esforço de sistematização empreendido pelo autor, o que bem pode ser atestado pela influência que obra exerce sobre elaborações posteriores.

A tarefa de que está imbuído o livro é, para Simonsen, a construção da consciência nacional, que seria fundamental para o progresso do país. Trata-se de compreender o atraso, constatado na realidade, por meio do estudo da história econômica, sempre com vistas à superação das mazelas brasileiras. Nesse sentido, a obra integra o projeto progressista-desenvolvimentista de Simonsen, não como defesa explícita – ou teórica – da industrialização, mas como subsídio para o entendimento dos problemas presentes, com vistas a superá-los.

Procuraremos determinar, pela evolução comparativa entre os povos, a razão do atraso de nossas atividades econômicas em determinadas épocas e para determinadas regiões. (...). Esforçar-nos-emos, enfim, por indagar a origem dos muitos entraves que dificultaram e dificultam, a nossa evolução progressista. A um estudioso sincero de nossas questões econômicas uma conclusão, porém, desde logo se impõe: os povos que hoje se contam na vanguarda do progresso e da civilização libertaram-se, nos tempos modernos, de uma desorganização que os estiolava; e a primeira manifestação de sua força foi a fixação de uma consciência nacional. (SIMONSEN, [1937] 1969, p. 24)

O principal aporte de Simonsen não é a formulação de idéias “estritamente” econômicas novas, que resolvam alguma questão analítica de forma sofisticada. A principal contribuição de Simonsen é a introdução de uma compreensão do problema econômico brasileiro a partir de uma perspectiva histórica. É necessário escrever uma história econômica do Brasil para que se possa entender a situação atual da economia brasileira: é esta a lacuna fundamental que seu livro tenta preencher. Não parece acurado atribuir a Simonsen um vazio teórico: mais adequado seria afirmar que o autor adota outro enfoque, diverso daquele adotado por Gudin e pela economia tradicional. O ponto de partida de Simonsen é a história, pois sem a história não seria possível entender a especificidade da economia brasileira: sua inserção internacional, sua dependência e seu grau de atraso.

Não se pode menosprezar a importância dessa perspectiva histórica para a compreensão do desenvolvimento brasileiro – e para a formulação posterior de proposições teóricas alternativas, genuinamente latino-americanas. A contribuição teórica trazida por Celso Furtado, por exemplo, foi possível a partir da caracterização do subdesenvolvimento como produto de uma evolução histórica específica. Em *Formação econômica do Brasil*, que é justamente uma tentativa de interpretar o evoluir histórico da economia brasileira, Furtado beneficiou-se largamente da *História econômica* de Simonsen, que é um dos únicos pensadores brasileiros explicitamente referenciados por Furtado em seu clássico. Simonsen inaugura no Brasil, portanto, uma maneira de abordar o problema do desenvolvimento econômico numa perspectiva histórica, que será muito importante para a consolição do método histórico-estruturalista, que se firmaria, já na década de 1950, como alternativa, no âmbito do pensamento econômico latino-americano, às ideias liberais.

A história econômica é a chave para a compreensão de uma realidade problemática, que se quer transformar. Há um certo pragmatismo no raciocínio de Simonsen. Existiam ideias econômicas em circulação, segundo as quais as “vantagens comparativas” do Brasil deveriam ser aproveitadas. A realidade, contudo, correspondia a um país que, embora maior produtor mundial de café, era dependente, incapaz de proporcionar um nível de vida razoável aos seus cidadãos e possuidor de estrutura industrial incompleta e relativamente débil. Essa situação deveria ser superada.

Não fosse o temor de me tornar fastidioso e poderia estender-me aqui em considerações sobre os planejamentos em estudo na Índia, na China, Austrália, Rússia, Grã-Bretanha, México Turquia, Chile e numerosos outros países que não querem ficar, por assim dizer, cozinhando a solução de seus problemas em “banho-maria” por amor a dogmas e doutrinas formuladas por filósofos e economistas, mas que preferem parroticamente resolver, com urgência e de modo objetivo, as dificuldades nacionais. (SIMONSEN, [1945] 2010b, p. 161)

A resolução das dificuldades nacionais era, ao menos no caso do Brasil, a industrialização planejada, que também é vista numa perspectiva histórica e comparativa: países que se industrializaram lograram atingir níveis elevados de progresso econômico. O Brasil, portanto, deveria seguir esta rota. A industrialização é um ponto central na obra de Simonsen: era vista como a maneira de superar a pobreza e o atraso brasileiros. O autor preconizava uma industrialização integrada, que abrangesse até a indústria de base.

As maiores verbas da planificação seriam, sem dúvida, utilizadas nas eletrificação do país, na mobilização de suas várias fontes de combustíveis e na organização de seus equipamentos de transportes. Seriam criadas indústrias-chave, metalúrgicas e químicas, capazes de garantir uma relativa autossuficiência ao nosso parque industrial e sua necessária sobrevivência na competição internacional. (SIMONSEN, [1944] 2010a, p. 45)

Simonsen reconhecia que as economias latino-americanas estavam passando por processo de profunda reestruturação, em decorrência da industrialização. É nesse sentido que ataca o Plano Marshall, que, segundo ele, seria desfavorável ao desenvolvimento latino-americano, por atribuir ao continente um papel de fornecedor de matérias-primas e fomentar exclusivamente a indústria europeia. Simonsen mostra-se preocupado com o possível desgaste da indústria brasileira, porque, priorizando a Europa, os EUA tenderiam a reduzir o fornecimento de insumos e bens de capital ao Brasil, expondo o país ao desgaste de seus equipamentos e, conseqüentemente, à inflação.

O sucesso do projeto industrializante só se daria, para Simonsen, com o apoio de decisiva intervenção governamental. Os principais instrumentos que defendia eram o planejamento e o protecionismo, sendo este último sua principal bandeira. As influências teóricas sobre o protecionismo de Simonsen foram discutidas por Rodrigues (2005), que destaca Friedrich List e Mihail Manoilescu como os principais antecedentes a marcarem suas formulações. List é considerado o grande teórico do protecionismo e um dos primeiros a questionar a visão clássica das vantagens comparativas. Segundo Rodrigues (2005, p. 54), seu principal argumento é que o livre comércio só é benéfico para nações que se encontrem em pé de igualdade. List utiliza fatos da história dos EUA para mostrar que o protecionismo é a única forma de colocar as nações atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante. List argumenta que a Grã-Bretanha só teria adotado o livre-cambismo após proteger sua indústria infante, quando seu setor manufatureiro já estava estabelecido; os britânicos estariam cientes de que o livre comércio beneficia os produtores de manufaturas. É atribuída a Friedrich List a metáfora da “indústria infante”, que deveria ser protegida, até que criasse condições de competir com as indústrias dos países avançados.

Boianovsky (2011, p. 03) destaca um ponto relevante sobre o pensamento de List e a sua recepção no Brasil e na América Latina. Os argumentos protecionistas do economista alemão teriam sido pensados para industrializações retardatárias de países hoje centrais, a exemplo da Alemanha, mas não para países tropicais, haja vista que List divide o mundo entre zonas “tropicais” ou “tórridas” e zonas “temperadas”, devendo somente as últimas seguir a rota da industrialização. Boianovsky (2011, p. 32) sugere que os economistas latino-americanos do final do século XIX e primeira metade do XX teriam feito uma leitura seletiva de List, destacando os argumentos que lhes interessavam e deixando de lado ideias como a da divisão “climática” do mundo. Esse seria o caso de Simonsen, com seus argumentos de que a independência política e econômica das nações só seria alcançada na medida em que a indústria fosse protegida, acompanhando o desenvolvimento da agricultura.

Simonsen não cita diretamente List em seu debate com Gudin, mas apresenta, como observa Boianovsky (2011, p. 26), argumentos afins às ideias listianas, como, por exemplo: “As tarifas protecionistas adotadas por mais de 120 anos nos Estados Unidos nada mais foram do que um instrumento de planejamento (...), transformando-o de país agrícola em potência mundial.” (SIMONSEN, [1945] 2010b, p. 155). Como Boianovsky (2011, p. 27) indica mais adiante, é Gudin ([1945] 2010a, p. 99) quem cita diretamente List, justamente para lembrar o caráter temporário e moderado das medidas protecionistas que o autor alemão defendia para a indústria infante. Também é Gudin (*idem*, pp. 100-102) que cita, no debate de 1944-45, o autor romeno Mihail Manoilescu, com o objetivo de desconstruir os seus argumentos protecionistas.

Conforme Rodrigues (2005, p. 63), Manoilescu pretende preencher a lacuna relativa à ausência de uma teoria “científica” do protecionismo. Não só o livre-cambismo de matriz clássica, mas também as ideias protecionistas de List são criticadas por Manoilescu, por supostamente se situarem num terreno “alheio ao econômico”. Boianovsky (2011, p. 26-27) destaca como ponto de partida do autor romeno o argumento de que o preço dos fatores não reflete os produtos sociais marginais. Para Manoilescu, diferentes proporções de fatores poderiam coexistir numa economia dual, abrindo a possibilidade para o aumento do produto por via da redistribuição de fatores. A baixa produtividade e o desemprego disfarçado criam uma situação em que o custo privado é menor do que o custo social. Os salários seriam muito baixos na agricultura e muito altos na indústria, refletindo a diferente proporção intersetorial do fator trabalho. Manoilescu recomenda, então, tarifas sobre produtos manufaturados para induzir uma migração de trabalhadores da agricultura para a indústria, visto que no setor agrícola o retorno privado excede o retorno social, sendo o contrário válido nas atividades industriais. Boianovsky aponta, com razão, que esse tipo de raciocínio dualista seria parte importante da economia do desenvolvimento, nas próximas décadas.

Simonsen parece ter sido atraído pelo caráter científico das teorias de Manoilescu, tendo patrocinado, por meio do Centro das Indústrias de São Paulo (CIESP), a edição brasileira de seu livro *Teoria do protecionismo e da permuta internacional* (1931). Contudo, já no momento da controvérsia do planejamento, Simonsen não cita o autor romeno. Um possível motivo para isso são as simpatias pelo fascismo presentes em livro posterior de Manoilescu, publicado no Brasil em 1938: *O século do corporativismo*. Não é inadvertidamente que Gudin discute com Manoilescu em sua resposta a Simonsen: a associação entre planejamento e autoritarismo/totalitarismo estava muito presente nas elaborações de Gudin. A bandeira protecionista de Simonsen não parece ter sobrevivido tanto nas formulações brasileiras posteriores, talvez pelo fato de que a indústria brasileira já contava com ampla margem de proteção.

Um importante legado de Simonsen às gerações futuras de economistas foi a defesa do planejamento, que procurou associar à democracia e à manutenção da propriedade privada, resguardando-se de argumentos que associavam planificação econômica e socialismo. Chamava atenção, ainda durante o desfecho da Segunda Guerra, para a necessária adaptação da estrutura montada para planejar a guerra à situação de paz que se anunciava.

A Rússia soviética fará, com maior facilidade que outras nações, a transição da economia de guerra para a da paz, não porque tenha um governo ditatorial, ou porque todas as suas indústrias são propriedade do Estado, mas em virtude de sua maior experiência no planejamento econômico. (...) O grande público não poderá distinguir claramente entre a sua forma de governo [da URSS] e a sua técnica de planejamento, daí decorrendo, para as massas, a impressão de que só o comunismo será capaz de salvar o mundo de um colapso econômico. O planejamento econômico russo, no entanto, se firmou em grande parte nos ensinamentos, na técnica e nos aparelhamentos dos países capitalistas. (SIMONSEN, [1945] 2010b, p. 133 )

Simonsen acreditava que a intervenção estatal deveria ir além das formas indiretas de atuação, devendo o Estado tomar a iniciativa de fazer investimentos diretos em setores nos quais a iniciativa privada não se fizesse presente. A intervenção do Estado era um desdobramento da própria ideia de planificação econômica, devendo abranger os investimentos na indústria de base, na educação, na pesquisa e em outras áreas consideradas estratégicas.

Percebe-se que o tipo de preocupação de Roberto Simonsen condiciona a sua forma de incursão no debate com Eugênio Gudin. A sua preocupação passava pela defesa do setor em que atuava – a indústria – e também pela construção de uma consciência nacional a respeito do atraso econômico, com vistas a superá-lo. Essa conscientização só seria obtida por meio do estudo da evolução histórica da economia brasileira. Na próxima seção, veremos com mais detalhe a especificidade da abordagem histórica de Simonsen, no âmbito da controvérsia do planejamento.

## **6. A perspectiva histórica no debate e as propostas para o Brasil**

Foi destacado que a controvérsia do planejamento se distingue dos debates brasileiros sobre industrialização na primeira metade do século XX, por conter uma discussão mais consistente relacionada ao desenvolvimento brasileiro. Além disso, mostrou-se que Simonsen entra na discussão a partir de preocupações relacionadas com a industrialização e a história econômica do Brasil, introduzindo uma perspectiva específica sobre o problema do atraso. Destaca-se agora como essa especificidade aparece no âmbito da controvérsia do planejamento. Comparam-se, nesta seção, as abordagens de Eugênio Gudin e Roberto Simonsen para o problema econômico brasileiro, para mostrar a especificidade da argumentação de Simonsen e o grau de sintonia desta com as discussões que emergem a partir do fim da Segunda Guerra. Gudin interpreta a conjuntura presente a partir de uma tradição metodológica neoclássica, herdada da revolução marginalista. Os problemas da economia brasileira são vistos como problemas alocativos, mais do que como problemas relacionados a uma evolução histórica ou a uma situação político-cultural específica. Já Simonsen focaliza a evolução histórica da economia brasileira e atribui as dificuldades brasileiras a essa evolução, distinta daquela que ocorreu nos países centrais. Em sintonia com o debate que se intensifica em nível mundial no pós-guerra, Simonsen percebe a debilidade econômica brasileira como problema histórico, que poderia – e deveria – ser resolvido, de forma a evitar as instabilidades sociais e políticas que haviam levado à guerra e aos autoritarismos.

Para capturar essa sintonia das elaborações de Simonsen com o debate do final da Segunda Guerra, são destacados dois autores: S. N. Prokopovicz e o já mencionado Carl Landauer<sup>9</sup>. Prokopovicz (1871-1955) foi um economista russo, que, após a Revolução Bolchevique de 1917, exilou-se em Praga e, posteriormente, em Genebra. Foi um estudioso dos problemas econômicos da Rússia pré-revolucionária e do desenvolvimento da União Soviética,

<sup>9</sup>Kojima (2009) estudou o lugar de Prokopovicz na história das ideias econômicas na Rússia, destacando também elementos biográficos. Chinyaeva (2001) traz uma curta biografia de Prokopovicz, em livro sobre a comunidade de intelectuais russos exilados na Tchecoslováquia. O papel de Carl Landauer como professor em Berkeley é discutido por Grossman et al. (1985).

que pôde observar do estrangeiro. Em 1943, publicou o livro que se destaca neste trabalho, referente à industrialização dos países agrícolas, o qual chegou ao Brasil traduzido para o francês. Carl Landauer (1891-1983), nascido na Alemanha, exilou-se nos EUA, para escapar da ascensão do regime nazista. Em Berkeley, onde se tornou professor, publicou o livro que Simonsen utiliza no intuito de legitimar suas propostas relacionadas ao planejamento.<sup>10</sup> Tanto Prokopovicz quanto Landauer, exilados de países beligerantes, são profundamente marcados pelo contexto da Segunda Guerra, em que são chamados a posicionar-se sobre a questão do rumo que as economias mundiais tomariam a partir do desfecho dramático da “era da catástrofe”. Simonsen discute questões em sintonia com esse quadro geral de preocupações do final da guerra.

As considerações de Gudín acerca dos processos que levaram à conjuntura que observava estão espalhadas em suas duas contribuições ao debate com Simonsen (GUDÍN, [1945] 2010a e [1945] 2010b) e em seu livro-texto (GUDÍN, [1943] 1956). Em sua primeira resposta a Simonsen, Gudín aborda o tema, ao tentar desconstruir a “mística do plano”. No intuito de destacar o caráter “anacrônico” da planificação e suas desvantagens em relação ao livre mercado, Gudín compara o mercantilismo, que exigia boa dose de planificação e intervenção estatal, à economia liberal, baseada no interesse dos indivíduos.

A doutrina do *laissez-faire*, a cujo impacto rapidamente ruiu o sistema mercantilista, baseava-se, ao contrário, no princípio de que a riqueza de uma nação é a integral da riqueza de seus cidadãos; de que o indivíduo, guiado pelo interesse próprio, procura empregar seu trabalho e seu capital de modo mais proveitoso para sua economia e, portanto, de que o meio mais rápido e mais seguro de enriquecer a nação é o de deixar aos indivíduos plena liberdade de ação econômica. (GUDÍN, [1945] 2010a, p. 65)

A economia liberal, com suas evidentes vantagens com relação ao sistema planificado mercantilista, ter-se-ia firmado como forma de organização da economia a partir do declínio do mercantilismo. Ao Estado, era reservado um papel limitado na economia liberal: “O Estado devia impedir que a liberdade fosse utilizada para matar a liberdade.” (*idem*, p. 65). Deveria regular, sem diretamente controlar, instrumentos de progresso como o gás de iluminação pública, os transportes (ferroviários), o serviço telegráfico, etc. Economia liberal parece ser, para Gudín, um sistema econômico – uma realidade – à qual corresponderia uma doutrina econômica específica. A economia liberal seria, pois, um período em que vigorara um consenso de princípios liberais, que orientavam o comportamento das economias nacionais, de modo a proporcionar à humanidade o maior nível de conforto material e de liberdade até então visto. O período de economia liberal se encerraria com a Primeira Guerra.

Até 1914 a economia liberal conduziu a humanidade por essa rota, de constante aumento de bem-estar e de elevação do padrão de vida das populações. Dentro dos seus padrões se abordavam e resolviam os novos problemas à medida que eles surgiam. (...). No campo internacional o bastão da liderança cabia à Inglaterra, que velava pelo equilíbrio do sistema. (*idem*, p. 66).

O período da dita economia liberal corresponderia, grosso modo, ao período da *pax britannica*, em que vigora, no mundo ocidental rico, uma relativa estabilidade, ditada pela força da potência hegemônica. Os alicerces dessa ordem mundial britânica são abalados com a Primeira Grande Guerra, que teria desorganizado os sistemas monetários das nações, até atingir a libra esterlina e o dólar. A guerra teria, ainda, precipitado um caos político e econômico na Europa, do qual emergiram “revoluções sociais” na Rússia e, depois, na Itália e Alemanha. Também nesse processo, ocorreria o deslocamento da hegemonia mundial “das mãos experimentadas da Inglaterra, para as mãos vigorosas, mas ainda inexperientes, dos Estados Unidos.” (*idem*, p. 66).

A Grande Depressão subsequente seria um resultado dos erros da nova potência hegemônica, ainda inexperiente para reger o mundo. Gudín (*idem*, p. 67) cita textos do Departamento de Comércio norte-americano, no intuito de confirmar suas teses sobre as crises econômicas do século XX. A crise de 1920-21 teria sido causada, nos EUA e em outros países, pelo movimento inflacionista resultante do abandono dos controles e restrições adotados ao longo da Primeira Guerra. Como causas da Grande Depressão dos anos 1930, cita a política creditícia contracionista adotada pelo *Federal Reserve* em momento inadequado e a política aduaneira protecionista dos Estados Unidos, que teriam levado a uma escassez no suprimento internacional de dólares, numa hora em que este era por demais necessário. A

<sup>10</sup> A tradução francesa do livro de Prokopovicz *L'industrialisation des pays agricoles* e a tradução para o espanhol da obra de Landauer, *Teoría de la planificación económica* se encontram na Biblioteca da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Exemplares desses mesmos livros pertencem ao acervo de outras bibliotecas universitárias brasileiras. *L'industrialisation des pays agricoles* está no acervo da biblioteca da FEA/USP e um exemplar de 1944 do livro de Landauer, *Theory of national economic planning*, encontra-se na biblioteca do IFCH/Unicamp.

Inglaterra, potência já não mais hegemônica, mas relevante, não é poupada por Gudin: também teria errado ao firmar uma política deflacionista, a partir de 1925, com o fito de restabelecer a paridade da libra com o dólar.

A conclusão dessa análise retrospectiva é que os diversos desacertos, sobretudo políticos, teriam abalado os alicerces da economia liberal, a qual – assim parece – teria conduzido o mundo por um caminho estável de prosperidade, não fossem essas injunções de caráter extra-econômico.

NÃO CABE ASSIM À ECONOMIA LIBERAL A RESPONSABILIDADE DESSES DESASTRES. Originariamente, a Grande Depressão foi o resultado de um fenômeno político: a guerra mundial de 1914, que abalou profundamente o sistema que a economia liberal havia construído em um século. (*idem*, p. 69, grifos do autor).

Os mecanismos de livre-mercado ofereceriam uma situação de prosperidade, no geral, à humanidade, a menos que houvesse a interveniência de fatores exógenos, que pudessem desequilibrar o sistema. Gudin critica acerbamente o New Deal americano, que considera falho em vários pontos e incompatível com a economia liberal e com o respeito ao capital. “De certo, só tinha o New Deal o princípio da execução de obras públicas pelo Estado como um dos meios de contrabalançar a depressão (...) e algumas justas medidas de policiamento contra abusos do capitalismo.” (*idem*, p. 71). Embora concordasse com as medidas preconizadas por Keynes (e previstas no New Deal) de combate a depressões cíclicas, Gudin no geral considera o plano de Roosevelt um erro que teria levado os EUA a se recuperarem da crise mais lentamente do que outras nações. A percepção retrospectiva de Gudin é, nesse sentido, um diagnóstico muito mais da conjuntura econômica em si, do que dos determinantes históricos que levaram à situação presente. Para Eugênio Gudin, cumpria explicar por que razões a conjuntura se distanciava daquela trajetória estável, que, *ceteris paribus*, e economia mundial seguiria, caso prevalecessem os princípios da economia liberal.

Essa posição de eximir a economia de qualquer “culpa” relacionada às mazelas da realidade concreta parece herdeira da mudança de ênfase ocorrida na economia, em finais do século XIX, com a revolução marginalista e o triunfo da concepção neoclássica. O enfoque da economia passa a ser os problemas de equilíbrio alocativo e não mais as questões de crescimento, desenvolvimento e reprodução, que haviam preocupado os clássicos. Analisando as relações dessa mudança de ênfase com questões ideológicas, Deane (1980) ressalta que essa diminuição do raio de alcance da economia permitia aos economistas aderir a uma certa ideologia em bases aparentemente apolíticas.

Os economistas ingleses, educados numa tradição cujas premissas filosóficas incluíam a doutrina da harmonia social e cuja inclinação política favorecia o livre comércio e um mínimo de intervenção governamental, viam sua ideologia individualista econômica sob crescente pressão nas décadas de 1870 e 1880. (DEANE, 1980, p. 148).

Focalizando o caso inglês, Deane destaca que o paradigma neoclássico permitia aos economistas conciliar, de alguma forma, os preceitos liberais com a situação complexa de um capitalismo industrial urbano, em que a indústria britânica enfrentava concorrência internacional cada vez maior e em que o dogma da não-intervenção estatal na economia passava a ser revisto. Os economistas não são mais obrigados a comprometer-se com essas questões, justamente porque o raio de alcance da ciência econômica diminuiu: ela não mais tem a tarefa de fornecer explicações sobre os problemas de reprodução do sistema capitalista a longo prazo.

A emergência do paradigma neoclássico, no Reino Unido e no continente europeu, é uma questão complexa. O que se quer aqui é apenas indicar que Gudin, ao isentar a economia de qualquer responsabilidade pelas crises e instabilidades do século XX, está inserido numa tradição de pensamento segundo a qual à economia caberia um papel muito específico, qual seja, refletir sobre a alocação de recursos escassos. É nesse sentido que se compreende a dissociação radical entre economia e política. Gudin justifica suas posições com argumentos econômicos: a industrialização não deveria ser induzida, porque deslocaria artificialmente fatores produtivos, de modo a prejudicar a eficiência alocativa do sistema. A defesa da não-intervenção estatal é, portanto, “apolítica”: o Estado não deve intervir, porque desviaria a economia do equilíbrio alocativo eficiente. Não cabe à economia elevar um país à posição de grande nação industrializada, como queria Simonsen por meio da planificação. A inserção e o grau de desenvolvimento de um país dependeriam de sua dotação de fatores e da possibilidade de alocá-los com grau elevado de produtividade. “São esses índices de produtividade técnica que respondem pela prosperidade dos Estados Unidos e pelo alto padrão de vida de seu povo. Isso e não o seu protecionismo aduaneiro.” (GUDIN, [1945] 2010a, p. 116).

Gudin não discute com profundidade os processos históricos, pois tais questões não estavam em seu escopo. Para Maringoni (2010, p. 76), inexistem, em Gudin, “a percepção dos interesses políticos e econômicos em jogo e as

alternativas colocadas no tabuleiro. Sem isso, o que se tem é uma descrição rasa, sem nexos de causalidade entre sujeitos e processos.” De fato, Gudin parece não ver conexões entre o econômico e as outras esferas da vida social. No geral, parece verdadeiro para Gudin que “se a equação falha, o problema estaria fora da alçada econômica.” (MARINGONI, 2010, p. 78). A entrada de Gudin no debate sobre as causas dos problemas brasileiros se dá pela via da economia em sentido estrito, mais especialmente da tradição neoclássica que estabelecera com a revolução marginalista. É uma entrada distinta a de Roberto Simonsen.

As preocupações intelectuais de Simonsen já apontam para uma abordagem distinta do diagnóstico da situação da economia brasileira. No capítulo final da *História econômica do Brasil* Simonsen sintetiza o que teria procurado demonstrar ao longo do livro.

O Brasil-colônia nascera com a revolução comercial; o Brasil independente iniciaria seus passos paralelamente com a revolução industrial. **Não seria fácil, como comprova a história, o nosso progresso econômico no último centenário, face a outros povos e outras regiões, que tiveram seus elementos básicos valorizados com esse aspecto da evolução econômica mundial**, e tendo como concorrentes produtores de artigos similares aos nossos amparados, porém, nos mercados mundiais, por poderosas metrópoles. (SIMONSEN, [1937] 1969, p. 453, grifo nosso).

No primeiro texto da controvérsia sobre o planejamento, Simonsen ([1944] 2010a) constata a situação de atraso da economia brasileira, sobretudo pelo fato de a renda nacional ser insuficiente para proporcionar aos cidadãos brasileiros um nível de vida aceitável. Destaca também a superioridade das nações industriais sobre as nações de “economia vegetal” e reconhece a especificidade dos dois tipos de países. Ao comentar o relatório da Missão Cooke<sup>11</sup>, destaca o fato de terem os países industriais se desenvolvido com base em reservas de carvão mineral e minério de ferro, próximas umas das outras e dos grandes centros urbanos. Não sendo essa a situação brasileira, estava claro que o desenvolvimento do Brasil teria de se dar por meio de processos distintos dos que prevaleceram no século XIX.

Em sua réplica a Gudin, Simonsen ([1945] 2010b) dá mais elementos de seu diagnóstico sobre o atraso brasileiro. Para o autor, o país não teria aproveitado os frutos do acelerado enriquecimento pelo qual passaram as nações industrializadas e em vias de industrialização durante o século XIX.

Na apreciação das evoluções verificadas em vários países **impõem-se, cada vez mais, a nossa consideração, as profundas diferenciações existentes entre as estruturas econômicas e sociais das nações consideradas ricas e das que se encontram em pronunciado atraso.** (...) Na era vitoriana, se registrou um notável progresso europeu e norte-americano, e enquanto nas nações que lideraram esse surto o comércio cresceu sete vezes mais do que as suas populações, no Brasil verificou-se um impressionante paralelismo entre esses dois fatores. (SIMONSEN, [1945] 2010b, p. 132, grifo nosso).

Simonsen discute a situação da economia brasileira em termos bem diferentes dos adotados por Gudin. Na era vitoriana, em que teria vigorado os princípios de economia liberal, Simonsen faz a qualificação de que o progresso, que de fato existiu em parte do globo, não se distribuiu de forma uniforme por todas as nações. Sobre esse período da economia liberal, afirma que “Se a escola liberal fixou, pela análise dos fatos sociais e econômicos, uma série de leis que predominavam no grande surto progressista verificado nas nações líderes do século passado, admite o relator [Gudin] a cristalização definitiva dessas leis.” (*idem*, p. 154). As leis da economia liberal, que *ceteris paribus* conduziriam a humanidade pelo caminho da prosperidade, são questionadas de um ponto de vista histórico. A ideia fundamental é: enquanto algumas nações trilhavam um caminho, outras seguiam outra evolução, muito distinta, de forma que a suposta economia liberal associada à prosperidade existiu apenas para uma parte do mundo, num período específico. A ênfase do diagnóstico de Simonsen está na particularidade histórica do desenvolvimento periférico e na situação desfavorável em que os países periféricos se encontravam, devido justamente à função desempenhada por eles na evolução do capitalismo internacional.

Simonsen ([1937] 1969) analisa brevemente o estabelecimento do capitalismo europeu e a formação dos “grandes países agrícolas” a ele articulados. Ressalta como fatotes importantes para o evoluir do capitalismo europeu, nos séculos XVIII e XIX, a intensificação do comércio e o afluxo de metais preciosos da América do Sul e,

---

<sup>11</sup> A Missão Cooke foi uma iniciativa de cooperação econômica entre Brasil e Estados Unidos, durante a Segunda Guerra (1942-1943). O objetivo da Missão era fazer um levantamento dos recursos disponíveis no Brasil, que pudessem ser aproveitados na conjuntura do conflito mundial. A Missão Cooke está associada aos esforços brasileiros para obter financiamento para projetos de infraestrutura, como a usina siderúrgica de Volta Redonda.

posteriormente, das minas norte-americanas e africanas.

Toda essa riqueza metálica deu ainda exagerado impulso à evolução capitalista, ao grande surto industrial da Europa e da Norte-América e a uma acentuada diferenciação e divisão do trabalho, com a conseqüente criação dos grandes países agrícolas. **É fruto também desse sistema econômico, a adoção, pelos grandes Estados, de definidas políticas coloniais, cuja interferência sofremos no passado e que ainda hoje atuam de modo inequívoco em nossa evolução,** devido, principalmente, à natureza tropical da maioria de nossas produções. (SIMONSEN, [1937] 1969, p. 31).

É clara a relação entre a situação da economia brasileira e o seu passado colonial, relacionado a uma inserção na divisão internacional do trabalho determinada pela evolução do capitalismo europeu, em sua fase de formação e em sua fase industrial. Essa interpretação da situação dos países agrícolas está muito próxima das ideias apresentadas por Prokopovicz ([1943] 1945), em seu estudo sobre a industrialização dos países agrícolas. Analisando com detalhes os dados referentes ao comércio mundial de trigo, do século XVIII à Primeira Guerra, o autor demonstra haver um claro deslocamento da produção de trigo das nações que se industrializam ao longo desse período para os países que não se industrializam por completo.

Segundo esses dados, o processo de europeização da agricultura dos países atrasados e coloniais não se desenvolvia mais de modo autônomo; esses países não criavam novas formas econômicas, partindo das raízes nacionais. Do mesmo modo, eles não adotavam as formas econômicas novas dos países industriais avançados. Pelo contrário, foram estes últimos que, graças ao comércio, introduziram-se nos países atrasados e coloniais. **As forças dinâmicas provinham dos países avançados e economicamente poderosos, e não dos países atrasados e das fracas forças produtivas de suas economias nacionais.** (PROKOPOVICZ, [1943] 1945, p. 37, grifo nosso).

Prokopovicz percebe a dependência dos países não-industrializados e o caráter reflexo de suas economias. Os países “atrasados e coloniais” se desenvolvem na órbita do capitalismo europeu, sem possuir forças dinâmicas internas. Os países do chamado Novo Mundo se desenvolveram de forma articulada ao capitalismo europeu, cumprindo um papel específico na divisão internacional do trabalho.

Os territórios coloniais com uma população indígena dispersa – Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina, Austrália e Nova Zelândia – devem o seu desenvolvimento cultural e econômico aos imigrantes europeus, aos capitais europeus e ao comércio europeu. **Os países atrasados e coloniais eram necessários aos países industriais da Europa ocidental enquanto fornecedores das matérias-primas necessárias às suas indústrias e dos produtos alimentares, e igualmente como mercados para o escoamento de seus produtos manufaturados.** Se esses países não tivessem existido, o desenvolvimento das forças produtivas da Europa ocidental teria sido muito mais lento no século XIX. (PROKOPOVICZ, [1943] 1945, p. 38, grifo nosso).

Assim como Simonsen, Prokopovicz entende o papel específico dos países atrasados na divisão internacional do trabalho: fornecimento de matérias-primas coloniais e mercado de escoamento da produção. Simonsen destaca ainda o fornecimento de metais preciosos, que teria contribuído para fomentar o surto industrial europeu. Trata-se, para os dois autores, de um papel necessário e funcional à evolução do capitalismo central e, sobretudo, de um papel que não é determinado endogenamente pelas regiões atrasadas e nem fruto de alguma “vocaçao natural” – é uma função imposta pelos imperativos da dinâmica capitalista central.

As abordagens de Simonsen e Prokopovicz parecem convergir também no que tange à crítica a ideia de que o comportamento da economia mundial seria regido por leis, “cristalizadas” e imutáveis, as quais conduziriam a humanidade por uma rota de prosperidade, caso pudessem operar sem distúrbios extraeconômicos. Simonsen critica o fato de Gudin tomar como universais as leis da economia liberal, que regeriam o comportamento do *homo economicus* e faz uma exortação:

Para S.S<sup>a</sup> [Eugênio Gudin], o *homo economicus* da escola individualista é o que deve imperar nos processos sociais e econômicos de hoje. Não compreendeu que, pela contínua renovação da humanidade, pela transformação profunda por que passaram os povos, com os crescimentos demográficos, com os processos da ciência e da técnica e sob a influência dos ambientes geográficos, **quem agora quiser compreender a possibilidade da existência de um desenvolvimento pacífico mundial, tem que substituir o egoísta *homo economicus* pelo**

**moderno “homem social”** que antepõe aos seus próprios os interesses da coletividade. (SIMONSEN, [1945] 2010b, p. 154, grifo nosso).

No intuito de delinear os fatores a influenciar a industrialização ou o atraso de países e regiões, Prokopovicz ([1943] 1945, pp. 11-19) faz um apanhado de diversos autores que abordaram o tema, dentre os quais se destacam Petty, Ricardo, Steuart e Thünen. Uma diferenciação importante feita pelo autor se refere aos economistas do século XVII e XVIII, que viam nos fatores geográficos ou naturais a principal causa para a distribuição da atividade econômica entre países, e aqueles que, a partir do século XIX, começam a ver fatores histórico-culturais – a acumulação de capital e produtividade – como principais razões a diferenciar os países do ponto de vista de sua evolução econômica. Prokopovicz ressalta que os economistas mais antigos observavam a realidade de seu tempo, em que, de fato, o fator natural parecia desempenhar papel preponderante. Já autores como Ricardo, vivendo em plena revolução industrial, não poderiam ignorar os efeitos, sobre a economia da Grã-Bretanha, de fatores como a acumulação de capital e a alta produtividade do trabalho. Prokopovicz conclui pela primazia dos fatores históricos na determinação da ação econômica do homem, não podendo esta ser determinada por condicionantes naturais ou inatos.

(...) a base da economia nacional não é nem o meio geográfico, nem o *homo economicus*, com seus dados e aspirações econômicas inatas, mas o processo do desenvolvimento histórico, da cultura intelectual e material do homem. (PROKOPOVICZ, [1943] 1945, p. 19).

Há, como foi mostrado, alguma convergência nos argumentos de Simonsen e Prokopovicz, que são contemporâneos um do outro. O pano de fundo geral dessa convergência é o contexto histórico do final da Segunda Guerra, em que havia uma preocupação em readaptar as economias, atrasadas ou não, submetidas com graus variáveis à planificação de guerra, a uma situação de paz. A abordagem de Prokopovicz é mais sofisticada, na medida em que discute a questão do *homo economicus* em perspectiva comparativa, situando marcos, na evolução do pensamento econômico, que apontam na direção de uma percepção, por parte dos economistas, da diferenciação entre os países e regiões como resultado de um processo histórico. A Roberto Simonsen interessa, acima de tudo, contestar o posicionamento de Eugênio Gudín, que via a história econômica como movimento de leis “cristalizadas”. Em que pesem os pontos de vista distintos, parece haver uma afinidade considerável na tônica das discussões realizadas por Simonsen e por Prokopovicz.

Um denominador comum entre esses dois autores parece ser a busca de uma explicação para o atraso econômico dos países não-industrializados nos processos históricos específicos que condicionaram suas evoluções – e não em vocações naturais ou leis inatas do comportamento econômico. Esse tipo de abordagem, presente nos dois autores, que privilegia as especificidades históricas e que, portanto, permite uma “transgressão” das leis econômicas que supostamente governariam o desenvolvimento é condição para que se possa solidificar um discurso desenvolvimentista e industrializante. Ora, se as economias movem-se inexoravelmente numa determinada direção e essa direção é o caminho da prosperidade, não há margem para o desenvolvimentismo, entendido como proposta de alteração (induzida) da estrutura econômica de um país ou região, com vistas a melhorar as condições materiais de vida de seus habitantes. Simonsen estava interessado na industrialização do Brasil, induzida pelo Estado e realizada com base na iniciativa privada. Prokopovicz estava interessado, acima de tudo, no desenvolvimento soviético, na emancipação da Rússia soviética com relação às potências europeias. (KOJIMA, 2009, pp. 131-135). Em ambos os casos, as intenções dos autores pressupõem que o rumo dos acontecimentos possa seguir um curso diferente daquela direção inexorável dada pelas leis da economia tradicional.

As ideias de Simonsen e Prokopovicz podem ser vistas, portanto, como pioneiras de uma forma de abordar o problema do atraso, em que a história ganha relevância sobre fatores exclusivamente econômicos ou até naturais, como a questão climática, cara a Friedrich List. Essas ideias seriam importantes para legitimar propostas – teóricas e práticas – ligadas ao desenvolvimento dos países periféricos. Se a situação de atraso é produto de uma evolução histórica específica – e não de uma vocação inata –, a situação pode ser modificada, se o curso dos acontecimentos for alterado por políticas concretas. A tradição histórico-estruturalista, que tem em Celso Furtado seu principal expoente brasileiro, é certamente influenciada por essa abordagem histórica do problema do atraso adotada por Simonsen.

Se a ideia do atraso como forma histórica é relevante por dar sustentação a um tipo de proposta de política econômica que se solidificaria com a economia do desenvolvimento, cabe examinar as propostas de Simonsen para a economia brasileira, apresentadas já no debate com Gudín. Como foi apontado, tais proposições vão na direção da defesa da industrialização e do planejamento econômico. Na controvérsia, Simonsen procura se defender de duas críticas repisadas por Gudín. A primeira é a associação entre planejamento e autoritarismo e a segunda, a falta de

argumentos econômicos teóricos que justifiquem a adoção da planificação como estratégia de desenvolvimento. É com um propósito de legitimação diante dessas críticas que Simonsen recorre a Carl Landauer. A referência a Landauer é especialmente interessante por ter sido uma obra com a qual o autor teve contato no decorrer de seu debate com Gudin, como ficará claro em trecho abaixo.

Simonsen vê o plano como técnica, como meio de se chegar a um fim específico: a industrialização integrada. “O planejamento representa uma coordenação de esforços para um determinado fim.” (SIMONSEN, [1945] 2010b, p. 134). No primeiro texto do debate, o autor analisa dados do Ministério do Trabalho sobre a renda nacional, que considera exígua, e refere-se aos problemas decorrentes do esforço de guerra, no Brasil e em outras nações. Os dados sobre a renda nacional são alvo de vigorosa crítica de Gudin, que aponta imprecisões graves de mensuração. Simonsen, contudo, baseia-se nesses dados e em observações mais gerais para chegar à seguinte conclusão:

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional. (SIMONSEN, [1944] 2010a, p. 44).

Gudin ([1945] 2010a, p. 55) cita o trecho acima, em sua resposta a Simonsen, para criticar vigorosamente a planificação, que considera resultante de uma sucessão de desacertos, sobretudo de ordem política. Esse caos em que se atirara o mundo em consequência das guerras do século XX teria criado, para Gudin, um ambiente propício à mistificação do plano, no sentido de que este era apresentado como a solução de todos os problemas econômicos. O próprio emprego da palavra “plano” estaria revestido de uma mistificação, pois ao Estado liberal caberiam certas atividades, que não necessariamente se deveria chamar de “plano”, palavra carregada de conotação antidemocrática. É dessa crítica que Simonsen procura se defender, ao insistir na atualidade e necessidade do plano, para superar a realidade presente.

**É um erro supor que o conceito de planejamento se prenda a escolas políticas e econômicas antidemocráticas.** (...) O Estado liberal vem planejando, de há muito e progressivamente. Se a expressão é nova, a realidade é velha. O planejamento apresenta-se, hoje, como técnica de maior vulto, porque os problemas se tornaram muito complexos e enormes têm sido os progressos verificados nas ciências econômicas, sociais e na tecnologia em geral. (SIMONSEN, [1945] 2010b, p. 134).

O planejamento é apresentado como técnica, não necessariamente ligada a um tipo de governo, a qual poderia ser usada para alterar a realidade econômica de um país. Para Simonsen, o plano teria um caráter nacionalista: atuaria no interesse da “sociedade brasileira”, não havendo filiação a uma tendência específica do espectro político. Trata-se, acima de tudo, de uma técnica vista como atual, mais adequada à resolução aos problemas presentes do que os princípios da economia liberal, defendidos por Gudin. “[O planejamento] ainda não foi compreendido pelos ‘saudosistas’ que só querem enxergar os ‘encantos’ do século passado que, aliás, só puderam ser apreciados em algumas privilegiadas nações.” (*idem*, p. 153). Mesmo nessas nações ricas, argumenta Simonsen, a prosperidade proporcionada pela economia liberal só pôde ser usufruída por pequena parte de suas populações.

O caráter progressista e nacionalista que o plano assume para Simonsen, não elimina traços conservadores de sua proposta.

**[O planejamento econômico] cria um ambiente de segurança de tal ordem que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada, que está intimamente ligada ao conceito de propriedade.** Nos países em que existe o sufrágio universal e onde a maioria dos votantes não é proprietária, a propriedade privada se manterá em sua plenitude enquanto essa maioria estiver convencida de que o exercício desse direito representa o verdadeiro interesse da sociedade em conjunto. (*idem*, p. 135, grifo nosso).

O planejamento deveria, então, promover a riqueza nacional, mantendo a lei e a ordem, necessárias ao funcionamento da iniciativa individual e à manutenção da propriedade privada como instituto inquestionável. Não se deve esquecer que o contexto de final da guerra leva à reflexão sobre a estabilidade social. A URSS emergia como potência mundial e o socialismo, como sistema econômico, estava na ordem do dia. Um industrial como Roberto Simonsen certamente se via chamado a posicionar-se sobre essa questão. Seu raciocínio parece ser simples: se houver

garantias mínimas de direitos sociais e um padrão de vida aceitável, as instabilidades sociais poderão ser evitadas.

Como se procurou mostrar, Simonsen entra no debate sobre o desenvolvimento brasileiro a partir de uma perspectiva histórica. Estuda a história da economia brasileira, reconhecendo suas especificidades e articulações, e propõe o planejamento como técnica capaz de mudar os rumos dessa evolução. Não apresenta, contudo, uma teoria do planejamento, dando margem para duras críticas por parte de Gudin. Não há uma argumentação rigorosa de que o planejamento poderia ser efetivo, do ponto de vista da teoria econômica. Simonsen estava ciente dessa necessidade e cita, em sua resposta a Gudin, o livro de Carl Landauer, publicado em inglês em 1944.

Após a apresentação do meu parecer ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, **veio-me às mãos a notável obra do professor Carl Landauer, da Universidade da Califórnia, sobre a “Teoria do Planejamento Econômico Nacional”**. Nesse trabalho, aquele erudito professor de economia aponta a estruturação de um planejamento econômico total nos países progressistas, como o meio mais eficaz de extirpar as depressões e crises cíclicas que lhes perturbam a vida. (*idem*, p. 135).

Trata-se de uma tentativa de legitimar o planejamento, não só pela via de sua necessidade histórica, mas, também, pela via da teoria econômica. Vale lembrar que Gudin critica os dados e conclusões apresentados por Simonsen do ponto de vista econômico, apontando inconsistências e lacunas em suas elaborações, sempre do ponto de vista da economia. Com a referência a Landauer, Simonsen tenta incluir, em sua réplica, elementos de uma discussão especificamente econômica. A principal justificativa apresentada por Landauer para a planificação é a existência do ciclo econômico, em que se alternam fases de depressão e ascensão. Segundo Landauer (1944 [1945], pp. 11-22), haveria muitas diferenças entre a “economia de mercado perfeito” que se ajusta automaticamente e a economia real. O desemprego seria uma dessas muitas diferenças. Landauer divide as teorias do ciclo em dois grandes grupos: a “teoria do subconsumo” e a “teoria da sobreinversão”. Conforme a hipótese do subconsumo, que considera inválida a lei de Say, as depressões teriam como causa uma incompatibilidade entre os investimentos feitos no período de auge e o poder de compra gerado por essas inversões. Consoante a teoria da sobreinversão, para a qual vale a lei de Say, haveria uma divergência crescente entre os projetos de investimento formulados pelos empresários no período ascensional e a disponibilidade de recursos, resultando em periódicas depressões. Grosso modo, o primeiro grupo atribui a causa das flutuações ao lado da demanda e o segundo, ao lado da oferta.

Landauer destaca o fato de que há, na economia real, um desconhecimento, por parte dos agentes, dos resultados de suas ações. Os empresários não fazem seus projetos de investimento com base nos projetos de seus concorrentes e não sabem como serão as condições de mercado no futuro. Só se conhecerão os resultados da ação econômica algum tempo depois de executada. O sistema de preços não consegue coordenar perfeitamente as atividades econômicas individuais, já que reflete somente as condições atuais do mercado, incorporando fatores acidentais como a especulação. Em ambos os casos teóricos descritos acima, o ciclo poderia ter sido atenuado se houvesse sinais do comportamento dos preços futuros. No caso do subconsumo, se houvesse meios de saber os resultados das operações presentes, a expansão certamente não chegaria a um ponto perigoso, pois os empresários não desejam criar capacidade produtiva que não tenha emprego. Em se tratando das teorias da sobreinversão, o colapso poderia ser evitado se uma previsão do incremento de preços tivesse prevenido os empresários da iminente deficiência de recursos. A planificação funcionaria, pois, como meio de oferecer aos agentes sinais mais estáveis sobre a economia.

Cabe conceber dois meios para fazer desaparecer a causa que as duas escolas, cada uma de seu ponto de vista, consideram como responsável pelas flutuações econômicas. **Deve-se intervir no mecanismo do sistema de preços de modo que os preços presentes reflitam, com uma amplitude suficiente, a situação futura de oferta e demanda; ou se devem calcular antecipadamente os efeitos dos compromissos que os empresários projetam aceitar**, e induzi-los a não levar em conta os preços atuais, na medida em que estes os levam a aceitar compromissos que não podem cumprir. (LANDAUER, [1944] 1945, p. 15, grifo nosso).

O planejamento tem, com Landauer, uma justificativa econômica teórica, baseada na hipótese de que o sistema de preços não é um bom guia para o empresário elaborar seus projetos, que só se concretizarão no futuro, o que leva à ocorrência de depressões. Essa ideia seria compatível, segundo o próprio autor, com as formulações de Keynes. Landauer ([1944] 1945, p. 15) é da opinião que a elaboração de Keynes sobre o ciclo é, na verdade, compatível com as duas abordagens teóricas mencionadas acima: seria um marco, dentro do qual cabem diferentes teorias do ciclo. A causa das depressões seria, para Keynes, a queda súbita da eficiência marginal do capital, mas o motivo dessa redução

dos retornos esperados do capital permanece em aberto, havendo espaço para várias explicações.

Landauer apresenta uma definição de planificação, à qual Simonsen ([1945] 2010b, p. 135) alude em sua réplica a Gudin.

**A planificação pode ser definida como a orientação das atividades econômicas por um organismo da comunidade, valendo-se de um projeto que descreve, em termos qualitativos e quantitativos, os processos de produção que devem ser levados a cabo durante um período determinado do futuro.** Para alcançar o propósito principal da planificação, os processos devem ser escolhidos e projetados de modo que assegurem o emprego total dos recursos disponíveis e evitem demandas contraditórias, tornando possível um ritmo estável de progresso. (LANDAUER, [1944] 1945, p. 21, grifo nosso).

Se os projetos a serem levados a cabo são planejados, elimina-se a causa fundamental do ciclo – e das depressões – que era a impossibilidade de se antecipar as consequências das ações econômicas. Com o plano, o futuro se torna previsível, não havendo os descompassos entre oferta e demanda ou entre inversões e disponibilidade de recursos, que caracterizam as depressões cíclicas. Discutida a possibilidade teórica de o planejamento eliminar o ciclo econômico, Landauer passa a considerações de caráter técnico e político-ideológico relativas à elaboração e execução do plano, às quais Simonsen se refere brevemente: “[Landauer] aconselha a manutenção da produção em mãos da iniciativa privada e, para a execução do planejamento, acredita mais nos meios suasórios do que nos compulsórios.” (SIMONSEN, [1945] 2010b, p. 135). Landauer dedica um capítulo de seu livro à discussão sobre planificação e democracia. O argumento geral é que a planificação, numa economia de mercado, deve atuar para proporcionar aos consumidores os melhores meios de satisfazerem seus desejos. Não é, portanto, para favorecer os donos de fábricas que deve ser implementada uma política de incentivo a determinado setor industrial, mas em benefício da coletividade. Na mesma linha de Simonsen, Landauer vê na planificação econômica uma maneira de manter a ordem democrática. Landauer, todavia, argumenta não tanto do ponto de vista da garantia da propriedade privada, mas da segurança econômica do cidadão. “Entre os grandes aportes positivos feitos pela planificação para fortalecer o Estado democrático, a primeira é a seguridade econômica, que diminuirá a tentação de aceitar a ditadura e, ao mesmo tempo, ajudará a produzir o tipo de mente sã que é fundamental para a democracia”. (LANDAUER, [1944] 1945, p. 226).

A democracia e os regimes de governo ocupam lugar central na obra de Landauer, de forma que a ação econômica deve ser usada como meio de evitar as ditaduras e os totalitarismos. Nesse ponto, há uma convergência com Simonsen, ainda que este argumente mais do ponto de vista do capital. Ambos os autores parecem estar preocupados com a situação das economias no pós-guerra. Viam a necessidade de assegurar melhores condições de vida aos cidadãos, dentro da ordem democrática vigente, ou melhor, para evitar uma quebra traumática da institucionalidade, nos moldes daquela que o mundo estava vivendo com a Segunda Guerra. Ambos convergem no ponto de que o desenvolvimento – ou o desenvolvimento planejado, para Landauer – afastaria as possibilidades de ruptura, tanto fascista quanto revolucionária, da institucionalidade democrática.

Landauer não tem uma elaboração que se refira especificamente aos países atrasados: procura legitimar o planejamento como categoria geral, como forma de estabilizar economias por natureza instáveis. Sua preocupação, no que tange ao desenvolvimento e ao planejamento, é mais geral do que a de Prokopovicz, por exemplo, que chega a focalizar os países agrícolas em especial. Mas a preocupação de fundo, que parece orientar Roberto Simonsen e esses dois autores estrangeiros, é a ideia progressista de que algo deve ser feito, no sentido da melhoria das condições materiais das nações, para que não se repitam as tragédias vividas pelo mundo ocidental no período que Hobsbawm chama de “era da catástrofe”. Nesse sentido, a discussão pioneira de 1944-45 no Brasil – e as elaborações de Simonsen em particular – parecem estar em sintonia com essa discussão internacional, também pioneira, sobre a situação econômica dos países no pós-guerra e como se deveria agir sobre ela. O campo da economia do desenvolvimento, que se firmaria como vertente teórica importante da ciência econômica no século XX, certamente está imbuído dessas questões que Simonsen e Gudin, em sintonia com Prokopovicz, Landauer e outros autores internacionais, discutiram pioneiramente no Brasil, nesse momento crítico do final da Segunda Guerra.

## 7. Considerações finais

Uma leitura ligeira dos documentos que constituem a controvérsia do planejamento, feita no presente e informada pelo atual quadro de desenvolvimento da teoria econômica, poderia deixar a impressão de que Simonsen não estava tão bem armado tecnicamente quanto Gudin para a discussão econômica. De fato, o autor não parece dominar as tecnicidades teóricas que Gudin utiliza em sua argumentação. Nesse sentido, a elaboração de Gudin

parece mais tecnicamente sofisticada e coerente, enquanto as ideias de Simonsen parecem ter caráter de proposição, com pouca complexidade teórica e argumentativa. Essa leitura, todavia, desconsidera certas dimensões captadas por uma perspectiva de história das ideias econômicas, e mais que isto, desconsidera aspectos também teóricos, mas de outro espectro analítico, contidos na perspectiva de Simonsen. Vale lembrar que, no momento em que se dá a controvérsia, a elaboração de Simonsen não é reconhecidamente menos sofisticada ou menos válida que a de Gudin. Gudin vê em Simonsen um interlocutor à altura: por mais que discordasse de suas posições, não via o debate como inútil, pelo contrário. Esse reconhecimento mútuo, por parte dos dois contendores, da legitimidade da argumentação do oponente desautoriza a visão de que uma abordagem que se apoia na história econômica é, naquele momento, menos relevante ou menos bem-fundamentada do que uma abordagem mais relacionada a, por exemplo, questões de eficiência alocativa.

A entrada de Simonsen no debate se dá por um caminho distinto daquele percorrido por Gudin: é uma incursão pela via da história econômica e da defesa da industrialização planejada. Essa incursão no debate, baseada nos estudos pioneiros realizados pelo autor no campo da história econômica do Brasil, é coerente com sua trajetória intelectual e enfatiza, de forma original, a especificidade da evolução econômica brasileira, marcada pelo colonialismo e pelo papel periférico articulado ao capitalismo internacional. Simonsen articula sua discussão sobre as causas históricas do atraso à proposição do planejamento como instrumento para se atingir o desenvolvimento econômico e para se garantir a ordem democrática. Esse tipo de articulação está em sintonia com as discussões que se desenrolam no final da Segunda Guerra, da qual emerge um mundo que se interroga sobre as razões do caos econômico e político em que estivera imerso e sobre as formas de se evitar a repetição de tal situação. Ademais, a abordagem de Simonsen contribui para dar sustentação ao projeto desenvolvimentista no Brasil, no sentido da proposição de políticas econômicas e da formulação de novas ideias. Vale lembrar, mais uma vez, a clara influência da abordagem de Simonsen sobre a elaboração histórica de Celso Furtado em *Formação econômica do Brasil*.

A contribuição de Simonsen à controvérsia do planejamento tem, portanto, uma dimensão singular na história das ideias econômicas brasileiras. Essa singularidade vem à tona quando o debate é analisado numa perspectiva de história das ideias. Vista nesta perspectiva, a contribuição de Simonsen revela-se marcada pela originalidade da percepção dos problemas econômicos em perspectiva histórica, pela sintonia com os debates da época e pela antecipação de discussões sobre desenvolvimento e planejamento que ganhariam corpo à medida que se firmasse a economia do desenvolvimento e, em especial, sua vertente histórico-estruturalista.

## BIBLIOGRAFIA

- BATALHA, Cláudio H. M. “Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva”. IN: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BLAUG, Michael. *Economic theory in retrospect*. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1962.
- BOIANOVSKY, Mauro. “Friedrich List and the economic fate of tropical countries”. IN: *Social Science Research Network*, 2011. Disponível em: <SRN: <http://ssrn.com/abstract=1810846>>. Acesso em: 28/05/2011.
- CARDOSO, José Luís. “The international diffusion of economic thought”. In: SAMUELS, Warren; BIDDLE, Jeff; DAVIS, John (Eds.). *A companion to the history of economic thought*. Oxford and New York: Blackwell, 2003.
- CARDOSO, José Luís. “Reflexões periféricas sobre a difusão internacional do pensamento econômico”. *Nova Economia*, vol. 19, nº 2. Belo Horizonte, 2009.
- CHINYAEVA, Elena. *Russians outside Russia: the émigré community in Czechoslovakia, 1918-1938*. München: Oldenbourg Verlag, 2001.
- DEANE, Phyllis. *A evolução das ideias econômicas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- DIAS, Sônia. “Roberto Simonsen”. IN: *Dicionário histórico-biográfico brasileiro: pós-1930*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV/CDPDOC, 2001. (pp. 5481-5485)

- DINIZ, Eli. “A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central.” IN: SZMRECSÁNYI, Tamás e GRANZIERA, Rui G. (org.) *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. 2ª edição rev. e ampl. São Paulo: Hucitec, 2004.
- DINIZ, Eli. “A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central.” IN: SZMRECSÁNYI, Tamás e GRANZIERA, Rui G. (org.) *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. 2ª edição rev. e ampl. São Paulo: Hucitec, 2004.
- DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a consituição do Estado e as alternativas de industrialização do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*. 16ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GROSSMAN, Gregory; GREYER, Ewald T.; LETICHE, John. “1985, University of California: In Memoriam.” Berkeley: University of California Academic Senate, 1985. Disponível em: < <http://texts.cdlib.org/view?docId=hb4d5nb20m&doc.view=frames&chunk.id=div00092&toc.depth=1&toc.id=> >. Acesso em: 28/05/2011.
- GUDIN, Eugênio. “Rumos de política econômica”. IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010a.
- \_\_\_\_\_. “Carta à Comissão de Planejamento”. IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010b.
- \_\_\_\_\_. *Princípios de economia monetária*. 2ª edição. Rio de Janeiro: AGIR, 1956.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KELLER, Vilma. “Eugênio Gudín”. IN: *Dicionário histórico-biográfico brasileiro: pós-1930*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV/CDPDOC, 2001. (pp. 2664-2669).
- KOJIMA, Shuichi. “Exiled Russian economists and the USSR: Brutzkus and Prokopovich”. IN: BARNETT, Vincent e ZWEYNERT, Joachim (ed.). *Economics in Russia: studies in intellectual history*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2008.
- LANDAUER, Carl. *Teoría de la planificación económica*. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1945.
- LOVE, Joseph. “Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930”. IN: *Cambridge Histories Online*. Cambridge University Press, 2008. Disponível em: < <http://histories.cambridge.org/LOGIN?sessionId=209066242082acd2ffabb93ad0b280c7&authstatuscode=400> >. Acesso em: 29/04/2011.
- LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização brasileira*. 2ª edição. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- MARINGONI, Gilberto. “Liberalismo radical”. IN: TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; e GENTIL, Denise Lobato. *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945*. Brasília: IPEA, 2010.
- PAULA, João Antonio de. “O ensino e a pesquisa em economia na Universidade Federal de Minas Gerais”. IN: *Análise*. vol. 17. nº 2. Porto Alegre: PUCRS, 2006.
- PROKOPOVICZ, Sergei Nikolaevich. *L'industrialisation des pays agricoles et la structure de l'économie mondiale après la guerre*. Neuchâtel: Éditions de la Baconnière, 1945.
- RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. *A questão do protecionismo no debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín*. Campinas: Unicamp. 2005. Dissertação de mestrado.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. “Sindicalismo e classe operária, 1930-1964”. IN: FAUSTO, Boris (dir.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, vol. 3. 3ª edição. São Paulo: Difel, 1986.
- SIMONSEN, Roberto. “A planificação da economia brasileira”. IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010a.

\_\_\_\_\_. “O planejamento da economia brasileira – Réplica ao Sr. Eugênio Gudín”. IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010b.

\_\_\_\_\_. *História econômica do Brasil (1500-1820)*. 6ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

VON DOELLINGER, Carlos. “Introdução”. IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010.