

# Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político: Uma Análise à Luz do Debate entre Simonsen e Gudin<sup>1</sup>

**Lauro Marques Vicari**

Mestrando em Administração Pública (Fundação João Pinheiro)

**Jeferson Boechat Soares**

Doutor em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa

## Resumo

Este artigo buscou examinar o clássico debate entre os intelectuais Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, tomando como enfoque a dimensão político-institucional do desenvolvimento. Para tal, recorreu-se ao arcabouço teórico do Desenvolvimento Político no intuito de evidenciar o imprescindível papel da legitimidade e da autoridade do Estado na execução de projetos de desenvolvimento econômico. A ausência desta percepção por parte dos autores, aliada à permanência de desafios ao desenvolvimento brasileiro reivindica a inserção de novas variáveis ao debate, minando o seu caráter puramente ideológico e elevando a discussão ao plano conjuntural.

**Palavras chave:** Debate econômico; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Político; Roberto Simonsen; Eugênio Gudin.

**Classificação JEL:** B10; N46; Z18

## Abstract

This article sought to examine the Brazilian economic debate between the thinkers Roberto Simonsen and Eugênio Gudin, from a political-institutional approach. For this purpose, the theoretical framework of Political Development was used, in order to highlight the essential role of the State legitimacy and authority in the promotion of economic development. The lack of this perception on the part of the authors and the permanence of the challenges to Brazilian development, demands the introduction of new variables into the debate, undermining its purely ideological character and conducting to more accurate analysis.

**Key words:** Economic debate; Economic Development; Political Development; Roberto Simonsen; Eugênio Gudin.

---

<sup>1</sup> Este trabalho se originou de relatório de pesquisa produzido como parte dos requisitos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq, contando com o apoio e financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.



## 1. INTRODUÇÃO

Desde o surgimento da macroeconomia e de sua consolidação na década de 1930, o debate entre economistas vem se pautando, sobretudo, em determinar o grau de interferência do Estado na economia. Liberais e intervencionistas, partindo de pressupostos antagônicos travaram, por anos, intensa e irreconciliável disputa político-ideológica em defesa de fórmulas de desenvolvimento centradas, respectivamente, no mercado e no Estado. As contraprovas históricas atestadas pelo fracasso tanto das experiências de economia planificada quanto das de livre mercado denunciam, no entanto, a falibilidade de tais propostas e impõem aos economistas a necessidade de repensar os caminhos do desenvolvimento. O equilíbrio atualmente reivindicado pelo debate é uma busca por coadunar as diretrizes de eficiência econômica ditadas pelo mercado com as metas de bem-estar perseguidas pelo Estado.

No Brasil, o debate entre as doutrinas Estado e mercado se consagrou quando protagonizado pelos intelectuais Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, em meados da década de 1940. Os autores, delegando respectivamente o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), ficaram responsáveis por avaliar as políticas econômicas do Estado Novo e sugerir novos rumos para a economia brasileira. Enquanto o primeiro defendia a industrialização através do planejamento e da maior atuação estatal, o último advogava pela redução do Estado e pela vocação agrícola do Brasil (DOELLINGER, 2010). A discussão, que ganhou um forte viés doutrinário, acabou sendo deixada de lado em função do complexo contexto que sucedeu o ano de 1945. Simonsen apegou-se à ideia de elevar a renda nacional, ignorando os custos políticos e econômicos; já Gudin, não observou plenamente a dimensão econômica da modernização e sua necessidade de um Estado forte e mais ativo (TEIXEIRA e GENTIL, 2010).

A partir da década de 1950, o Brasil adotou a estratégia nacional-desenvolvimentista como forma de superar seu atraso econômico, ampliando o domínio do setor público sobre a economia. Esta tendência se acentuou durante o regime militar e veio a declinar na década de 1990 em função da necessidade de ajustes macroeconômicos. Neste período, houve um processo de redução do



Estado e abertura comercial e financeira do país, caracterizando uma era econômica pró-mercado. Já no decênio seguinte, apesar de contar com algum crescimento, o Brasil não apresentou um projeto de desenvolvimento sustentável ao longo prazo, culminando na imobilidade econômica dos dias atuais (TEIXEIRA e GENTIL, 2010). A economia brasileira se vê, atualmente, presa a ciclos de expansão e retração, guiada por interesses políticos imediatistas que impedem ao país completar as etapas necessárias ao seu desenvolvimento. Tal situação destaca, portanto, a notável persistência dos desafios brasileiros, mesmo após a passagem por diferentes fórmulas de condução econômica.

Esse raciocínio e contextualização realçam a dificuldade de se realizar um acordo entre os economistas, sugerindo que a problemática do desenvolvimento econômico não é em sua totalidade contemplada pelo debate. Liberais e intervencionistas não tem sido capazes de diagnosticar o problema econômico brasileiro, uma vez que as receitas oferecidas carregam sistematicamente o caráter doutrinário e ideológico da polarização, denunciando a incompletude das análises. Uma hipótese para explicar este impasse é a de que os economistas, ao se debruçarem sobre a determinação do tamanho do Estado, não observam pontos importantes como a sua legitimidade e autoridade, essenciais na execução de projetos de desenvolvimento sólidos e sustentáveis. Tais noções, pertencentes ao estudo do chamado desenvolvimento político, podem ser de grande valia se acrescentados ao debate.

Por desenvolvimento político, pode-se entender o processo de construção de um sistema político cívico com a existência de regras e interesses amplamente aceitos e compartilhados. Para Huntington (1975), neste sistema estão presentes elementos como o consenso dos indivíduos acerca da legitimidade do Estado, partidos políticos e sociedade civil organizada, altos padrões de eficiência burocrática, elevada participação dos cidadãos nos assuntos do governo, estabilidade política, etc. Por outro lado, nos países em que se verifica a ausência destas condições, prevalece a desorganização, a instabilidade, a corrupção e o imediatismo – traços de um sistema político subdesenvolvido. Neste sentido, para que um país se desenvolva politicamente, o Estado deve contar com um alto nível



de institucionalização em um processo de constante ampliação da comunidade política.

Posto isso, a relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político pode ser encontrada no fato de que nas nações politicamente desenvolvidas, o Estado é mais capaz de executar projetos que contemplem os assuntos da coletividade. Já nos países em desenvolvimento, como o Brasil, a falta de instituições sólidas compromete os horizontes de planejamento da política econômica, promovendo constantes crises e instabilidades em função do imediatismo dos atores. A partir disso, duas hipóteses podem ser sugeridas: a primeira é a de que o desenvolvimento político é condição para o desenvolvimento econômico, permitindo a criação de consensos entre os mais diversos interesses (HUNTINGTON, 1975). De forma complementar, o desenvolvimento político também é condicionado pelo desenvolvimento econômico, ao possibilitar incrementos na participação e organização social (REIS, 2009).

O objetivo deste trabalho é analisar sob a luz do desenvolvimento político, a problemática do desenvolvimento econômico brasileiro no período do Estado Novo e sua projeção nas décadas seguintes. Para isso foi realizada uma leitura do debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin com o propósito de averiguar se há clareza em suas propostas quanto à necessidade de instituições políticas que permitam alcançar as metas de planejamento (no caso de Simonsen) e de livre mercado (no caso de Gudin). Objetiva-se examinar se a discussão contempla os assuntos referentes à legitimidade e autoridade do Estado como componentes imprescindíveis na execução de projetos de desenvolvimento. Esta análise permitirá avaliar o quanto o debate se aproximou de algum reconhecimento da necessidade de desenvolvimento político no Brasil. Tal esforço se mostra importante dada a persistência de extrema polarização ideológica no debate econômico vigente, prometendo contribuir com novos olhares para a formulação de projetos de desenvolvimento econômico.

Além desta introdução, o trabalho segmenta-se em mais três sessões. A primeira dedica-se a realizar uma contextualização do debate, destacando os seus atores e lugares na arena política e econômica brasileira da década de 1940. Busca-se, ainda, expor as principais propostas de Simonsen e de Gudin e os pontos



centrais de controvérsia. A segunda sessão contemplará o estudo do desenvolvimento político e sua aplicação aos problemas enfrentados pelo Brasil, na tentativa de fornecer uma solução para os entraves ao seu desenvolvimento. Por fim, uma conclusão será apresentada, sintetizando os elementos em estudo.

## 2. O DEBATE PIONEIRO

### 2.1 Contexto, atores e lugares

A Revolução de 1930 promoveu significativas transformações na mentalidade política brasileira, no tocante à necessidade de reformas constitucionais capazes de colocar o país em uma trajetória de desenvolvimento (SKIDMORE, 1982). Nesta perspectiva, o projeto político iniciado por Getúlio Vargas centrou-se no objetivo de romper as bases da sociedade oligárquica tradicional herdada da República Velha, extirpando práticas como o coronelismo, o clientelismo, a corrupção e a cooptação política. Tal tentativa produziu, no entanto, diversos conflitos sociais e um grande cenário de instabilidade política, a julgar pelos episódios da Revolução Constitucionalista de 1932, o Levante Comunista de 1935 e a instauração do regime autoritário do Estado Novo em 1937. A estes acontecimentos somam-se outras vicissitudes advindas da conjuntura internacional, como o grande colapso da economia mundial com a Crise de 1929 e a deflagração da Segunda Guerra Mundial no ano de 1939.

No âmbito econômico, a superprodução do café – principal produto de exportação brasileiro – aliada à queda de demanda mundial, advinda do cenário de crise, levou o governo a incorrer em elevados déficits na compra e estocagem do produto, sustentando assim a demanda e o emprego internos. Tal situação forneceu as condições propícias para que os cafeicultores passassem a alocar seus capitais em atividades industriais, o que promoveu uma rápida recuperação brasileira frente à crise em 1932. Este movimento daria início ao processo de substituição de importações ao deslocar o centro dinâmico da economia brasileira do setor exportador para o mercado interno (VILLELA, 2013). Entretanto, apesar da notável diversificação da estrutura produtiva, a conjuntura externa acabaria impondo um lento ritmo de crescimento à economia brasileira, produzindo um aumento do produto per capita de apenas de 3,3% ao ano, entre 1939 a 1945.



Nestas circunstâncias, tornou-se incontestável a necessidade de se repensar fórmulas para compor um projeto de desenvolvimento nacional.

Neste sentido, em 1944, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio confiou ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) a missão de traçar um projeto econômico que contemplasse os assuntos comerciais e industriais brasileiros (DOELLINGER, 2010). Tal incumbência se justificava, segundo Doellinger (2010), pelas inclinações dos referidos órgãos à mentalidade nacional-desenvolvimentista, que permeou durante o regime do Estado Novo (SKIDMORE, 1982). O CNPIC, sob o comando do político e empresário Roberto Simonsen, grande defensor da industrialização, representava um dos principais organismos interessados no desenvolvimento econômico brasileiro. Coube, portanto, a Simonsen apresentar um relatório com propostas para o desenvolvimento da indústria, no qual ele colocou suas convicções acerca das melhores fórmulas para a condução do país.

Após a conclusão, o relatório de Simonsen foi enviado para exame na Comissão de Planejamento Econômico (CPE), subordinada ao Conselho de Segurança Nacional. A esta cabia deliberar em assuntos como a agricultura, a indústria, o comércio, o transporte, questões monetárias e tributárias, além de amparar a iniciativa privada na execução do planejamento econômico nacional (DOELLINGER, 2010). À direção desta Comissão, estava o economista Eugênio Gudin, maior representante do pensamento liberal brasileiro, que buscou apontar as falhas do documento de Simonsen, mostrando-se contrário aos meios e objetivos preconizados pelo industrial. Em 1945, Gudin apresentou sob o título “Rumos da política econômica” o esboço de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, iniciando, desta forma, o principal debate entre as matrizes liberal e intervencionista da história brasileira.

Após receber as críticas, Simonsen não tardou em realizar sua réplica, “O planejamento da economia brasileira”, na qual buscou desfazer os ataques de seu oponente e reforçar o receituário inicialmente proposto. Suas ponderações foram, por fim, levadas ao conhecimento de Gudin e renderam o desfecho do debate: um breve documento de caráter técnico e esclarecedor, destinado a lançar luz sobre alguns pontos da polêmica. Em linhas gerais, a controvérsia inaugurada pelos dois



intelectuais se constituiu de uma disputa de antagonismos, com Simonsen levantando bandeiras como a industrialização, o planejamento e a intervenção estatal e Gudin buscando defender os princípios do liberalismo econômico, dentre eles, a livre atuação das forças de mercado e a lógica das vantagens comparativas.

O debate entre Simonsen e Gudin pode ser considerado a mais importante consolidação do confronto entre desenvolvimentistas e liberais da história brasileira. Tal status advém de seu caráter seminal na discussão da problemática do desenvolvimento econômico e, sobretudo, por seu protagonismo na complexa arena política da década de 1940. Neste período, as mentalidades do desenvolvimento no Brasil se distinguem entre as correntes neoliberal, desenvolvimentista-nacionalista e nacionalista radical (SKIDMORE, 1982), e conforme ressalta Doellinger (2010), as principais diretrizes econômicas partiam de órgãos como o CNPIC e o CPE, que possuíam enorme influência política. Estas instituições expressavam os interesses de grupos econômicos e entidades de classe, simbolizando um traço do corporativismo implantado pelo governo Vargas através do Estado Novo.

A seguir, será exposto o debate entre os intelectuais Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, na tentativa de proporcionar uma visão geral acerca de suas leituras e propostas na temática do desenvolvimento econômico brasileiro. Para tal, seus documentos foram agrupados dois a dois – de cada autor – a fim de facilitar a caracterização de seus pensamentos e evidenciar os principais pontos de confronto de suas ideias.

## 2.2 Em defesa da planificação

O pensamento de Roberto Simonsen pode ser sintetizado em três pilares: (i) a industrialização representa o melhor caminho para a superação da pobreza; (ii) esta deve ocorrer de forma integrada, abrangendo todos os setores da economia; e (iii) através de ampla intervenção do Estado no sistema econômico (TEIXEIRA E GENTIL, 2010). Em seu entendimento, a pobreza está atrelada à limitada oferta de produtos e serviços, condição natural dos países de economia primária como o Brasil. Desta forma, a indústria é interpretada como alavanca para a diversificação da estrutura produtiva, sendo necessária a criação de setores de base que



sustentem o desenvolvimento dos demais. A intervenção do Estado via técnicas de planificação e políticas tarifárias, torna-se, portanto, imprescindível para proteger as indústrias nascentes, uma vez que os mecanismos de mercado são considerados insuficientes no estímulo ao processo de industrialização (BIELSCHOWSKY, 1988).

Na busca por justificar seu raciocínio, Simonsen (2010a) abre o debate traçando um quadro comparativo para o ano de 1942, entre as rendas agregadas do Brasil e dos Estados Unidos, no qual atribui o padrão de vida díspar das duas nações às suas distintas estratégias de desenvolvimento. Esta associação serve de suporte para sua percepção a respeito da maior vulnerabilidade das economias agrícolas às instabilidades do mercado; condição esta que as leva, conseqüentemente, a uma maior dependência do comércio internacional. À época, este caso, típico dos países subdesenvolvidos, traduzia para Simonsen a situação brasileira: uma baixa dotação de recursos em uma economia primário-exportadora, contrastando com a opulência e a supremacia dos Estados Unidos, advindas de sua forte indústria.

O diagnóstico elaborado pelo autor se fundamenta nas recomendações da Missão Cooke, enviada pelos Estados Unidos ao Brasil em 1942, com o objetivo de apontar os gargalos da economia brasileira. O relatório apresentado pela Missão incentivava o país a aderir a um projeto de industrialização cientificamente conduzido, voltado para a resolução de problemas como a dependência de combustíveis, a escassez de estradas de ferro, a baixa produção de energia elétrica, o maquinário industrial obsoleto, a baixa produtividade, a ausência de mão de obra especializada, a falta de incentivos, a inflação e a ineficiente alocação de recursos (SIMONSEN, 2010a). De acordo com Chieza e Gaspary (2014), tal receituário buscava suprir as deficiências energéticas e infraestruturais, aproximando-se, sobremaneira, do projeto econômico elaborado e executado pelo Governo Vargas.

O argumento em favor da intervenção do Estado é adotado por Simonsen (2010a) com base na grande evolução da indústria transformadora brasileira, alicerçada, sobretudo, na larga atuação do investimento público. Ainda neste movimento, o autor observa uma contribuição muito menos significativa da iniciativa privada, tornando evidente que o progresso econômico do país não havia sido suficiente para garantir – através das forças de mercado – o seu natural





desenvolvimento (VELLOSO, 2010). Entretanto, décadas depois a história viria a mostrar que, diferentemente da indústria de base, a constituição do setor de bens de capital só aconteceria tardiamente, em um cenário de internacionalização do capital – fato que questiona as bases e o sucesso do receituário desenvolvimentista (TEIXEIRA e GENTIL, 2010).

Além dos problemas econômicos, Simonsen (2010a) busca conciliar às suas proposições a dimensão política e social do mundo no pós-guerra, reivindicando do Estado, uma reorientação dos cidadãos no enfrentamento dos problemas trazidos pelo conflito. Tal esforço deveria vir acompanhado de medidas para a promoção do pleno emprego e retomada das atividades econômicas, garantindo à população seus direitos essenciais. Na receita prescrita pelo intervencionista, impõe-se a necessidade de quadruplicar a renda nacional, permitindo ao Brasil obter “um teor médio de vida, compatível com a ‘dignidade do homem’”, não sendo possível “tampouco, alcançar, com novas exportações, o substancial enriquecimento indispensável” (SIMONSEN, 2010a, p. 44). Em suas formalizações:

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, 2010a, p.44)

De forma resumida, as propostas do planejador contemplam o imperativo de se elevar a renda nacional de forma a promover investimentos na criação de indústrias-chave como a metalúrgica e a química; o fomento a programas modernos de expansão da agricultura, construir escolas de engenharia e institutos de pesquisas além de intensificar o ensino profissional; a criação de bancos industriais e agências financeiras; e o financiamento da imigração de técnicos estrangeiros (SIMONSEN, 2010a). Estas diretrizes, subordinadas a um programa de guerra à pobreza, aliam-se no pensamento de Simonsen (2010a), à execução de planos quinquenais de desenvolvimento, subsidiados tanto por recursos brasileiros, quanto via cooperação econômica com os Estados Unidos, que forneceriam as máquinas e os equipamentos necessários, em troca da participação nos lucros dos empreendimentos.



No tocante à questão central do histórico debate entre intervencionistas e liberais – o nível de interferência do Estado na economia – Simonsen (2010a), ao propor um projeto de planificação da economia brasileira, entende como necessário tomar as considerações de segmentos da sociedade. Sendo duramente acusado por Gudin (2010a) de fazer apologias ao corporativismo e à supressão das liberdades individuais, o autor argumenta que o planejamento não ameaça a iniciativa privada e pelo contrário, estabelece um cenário de maior segurança para a sua realização, garantindo a estabilidade política, o combate aos trustes e o retorno social da propriedade privada. Em sua alegação, o Estado Moderno já não comportava as liberdades individuais em sua plenitude e, além disso, estas não poderiam ser exercidas na ausência de padrões mínimos de vida, meta que a planificação buscava atingir.

Nas observações de Lopes (2013), Simonsen é enfático ao citar países que utilizaram táticas de planejamento tais como a Rússia, a Turquia e, em tempos de guerra, os Estados Unidos e a Inglaterra. Para o autor, o intervencionismo deve ser pensado como uma prática guiada através de técnicas científicas de planejamento, desenvolvidas por meio da melhor utilização dos recursos naturais, elevação da produtividade, aumento da renda nacional e alocação estratégica da mão de obra. Neste sentido, a planificação passa a ser entendida como um caminho para resolução dos problemas do desenvolvimento, sem se relacionar com formas de governo, abolição da propriedade privada, supressão da democracia e socialismo. Esta distinção entre técnica e base institucional permite, de acordo com Simonsen, a aplicação do planejamento em qualquer sistema político (DOELLINGER, 2010).

A um dos principais ataques feitos por Gudin, a respeito da visão negativa dos americanos em relação ao intervencionismo no pós-guerra, Simonsen (2010b) cita uma série de políticas adotadas pelos Estados Unidos, destinadas à regulação, legislação, fiscalização e incentivos por parte do setor público. Segundo o autor, tais medidas somadas aos programas do New Deal, permitiram aos estadunidenses alcançar após a crise de 1929 uma situação econômica privilegiada, fato que justificaria o decréscimo da importância do plano na gerência de seu sistema econômico. Ainda neste aspecto, Simonsen (2010b) observa de seu adversário, algum grau de convergência em relação à suas ideias de planejamento e funções



estatais. Segundo o autor, Gudin compreendia a necessidade de uma orientação econômica geral pautada em questões como a produtividade e a eficiência, mas não de um planejamento completo que delibere sobre a quantidade e a forma de utilização dos recursos nacionais.

Nas considerações finais sobre o relatório de Gudin, Simonsen (2010b) ressalta que as iniciativas pública e privada não são excludentes e que as propostas de seu oponente só se aplicam ao mundo da livre concorrência, o que não mais se verificava à época. Empreende o autor, o esclarecimento de que “não se torna necessário (...) escolher entre o capitalismo e o socialismo” e que, por sua vez, o “capitalismo do Estado não é absolutamente incompatível com o regime da iniciativa privada, como base essencial do sistema econômico.” (SIMONSEN, 2010b, p. 170 e 171) A orientação dada pelo intervencionista à planificação da economia brasileira, alicerçada na vontade da classe produtora, previa a não contrariedade da democracia; o trato igualitário dos assuntos da indústria, agricultura e comércio e a maximização das liberdades individuais, através da segurança e do bem-estar social.

### 3. A TRADIÇÃO DA ECONOMIA LIBERAL

Em sua análise, Gudin (2010a) efetua as considerações típicas dos economistas liberais brasileiros da época, que como formaliza Bielschowsky (1988), podem ser expressas também em três postulados. Em primeiro lugar o autor confronta a ideia de Simonsen a respeito da impossibilidade de se prosperar sob a agricultura, citando diversos países que haviam enriquecido através de tal atividade. Em segundo, ataca a proposta de planificação econômica, afirmando que esta representava um perigoso passo do Brasil no caminho do socialismo. E por último, Gudin (2010a) procura desfazer a investida no projeto de industrialização como proposta ao desenvolvimento, conferindo maior importância aos ganhos de produtividade no campo como meio de aumentar o padrão de vida brasileiro.

Em suas críticas preliminares, Gudin (2010a) atribui a proposta de planejamento ao resgate das doutrinas mercantilistas que pregavam a subordinação do mercado à vigilância estatal. Esta associação, questionada por Lopes (2013), sugere que o liberal não fazia clara distinção entre as ações do



Estado no século XX e as do período do metalismo, ignorando as peculiaridades de cada era. Prossegue argumentando que o surgimento da filosofia do laissez-faire provocou a derrocada do sistema mercantilista substituindo-o por outro, fundamentado na liberdade de mercado e na iniciativa privada, no qual a riqueza da coletividade se dava pelo conjunto de ações econômicas individuais. A emergência deste novo sistema é vista por Gudin (2010a) como a causa dos aumentos do bem-estar e da riqueza das nações observados até a eclosão da Primeira Guerra Mundial; não cabendo a ele, a despeito das críticas dos intervencionistas, a responsabilidade pelos danos econômicos causados pela crise de 1929.

Apesar de creditar ao indivíduo a posição de agente central na condução da economia, Gudin (2010a) não procura afastar o Estado dos assuntos de ordem econômica, atribuindo-lhe competências relativas às questões monetárias e tributárias, aos sistemas de comunicação, à imigração; às questões trabalhistas, de transporte e energéticas. Concede ainda ao Estado, a função de deliberar sobre matérias como saúde, educação, segurança, seguridade social, crédito e fomento à atividade econômica; sem tomar, no entanto, a atribuição de participar dos empreendimentos. Já com relação à proposta de planificação, a única concessão feita por Gudin (2010a) refere-se ao papel do Estado de criar condições para a atuação da iniciativa privada, evitando um cenário de incertezas e instabilidade, na busca por cooperar com o mercado ao garantir a concorrência e combater os monopólios e, quando necessário, executando obras públicas para compensar os ciclos econômicos. Em suas formalizações:

Na esfera das atividades privadas, a função do Estado liberal é, como dizem os ingleses, “a de estabelecer as regras do jogo, mas não a de jogar”. Isso não importa, porém, de forma alguma, em dizer que o Estado se desinteresse da economia, aqui ou em qualquer outro país. No Brasil nunca precisamos tanto de uma colaboração inteligente e eficaz do Estado para o progresso de nossa economia como na atual conjuntura, em que é premente a necessidade de uma série de medidas legislativas e administrativas capazes de permitir e facilitar a expansão e o progresso econômico do país. (GUDIN, 2010a, p.83)

A esta perspectiva, soma-se a posição do autor, fortemente rebatida por Simonsen, acerca da impossibilidade de conciliar o planejamento econômico à liberdade de mercado. Neste aspecto, Gudin (2010a) não enxerga um ponto



intermediário entre o socialismo e o capitalismo, tomando como inadmissível a ideia de um capitalismo de Estado. Comenta ainda não ser possível manter as liberdades políticas limitando as econômicas; e apresenta as experiências totalitárias do comunismo e do nazifascismo como derivadas das iniciativas de planificação. Além disso, o liberal destaca a natural ineficiência da gestão pública, que resulta no aumento dos tributos e da inflação (TELEGINSKI 2010). A esta crítica, juntam-se outras como a de que o plano representa um meio de satisfação de interesses políticos e econômicos, de acúmulo de poderes na burocracia e de eliminação do processo de concorrência.

A proposta de Simonsen de quadruplicar a renda nacional brasileira é duramente reprovada por Gudin (2010a), que expõe a imprecisão das estatísticas utilizadas como embasamento, elaboradas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A polêmica se acentua quando o liberal contraria o seu oponente a respeito da importância do New Deal para a recuperação dos Estados Unidos no pós-crise, destacando que este país se fortaleceu não através da adoção de planos econômicos, mas em função de seu mercado solidamente institucionalizado. Ainda sobre o tema, Gudin (2010b) enuncia que os métodos utilizados pelos Estados-nações na transição entre tempos de guerra e paz eram necessários e indiscutíveis devendo, no entanto, ser abandonados após a readaptação de suas economias. Tal entendimento evidencia a concepção do autor de que não cabe ao planejamento (uma decisão política) interferir na economia (uma área técnica) (MARINGONI, 2010).

Em seu diagnóstico Gudin (2010a) evidencia a necessidade de combater a inflação, provocada pelo desequilíbrio entre os meios de pagamento e o produto físico brasileiro, situação esta, que havia prejudicado o setor de exportação (com o câmbio artificialmente desvalorizado, o crescimento dos preços internos aumentava os custos de tais atividades). Além do viés monetário, une-se a esta questão a percepção de que a economia brasileira encontrava-se em situação de “hiper emprego”, interpretação que, segundo Teixeira e Gentil (2010), permitia a Gudin, escapar das críticas de seus adversários, tanto keynesianos como desenvolvimentistas. Em função disso, não cabia ao Brasil efetuar novos investimentos de longo prazo, uma vez que estes só aumentariam os preços, sem



elevar a produção. A solução seria desta forma, frear a emissão monetária, reduzir as obras e alocar mais recursos na produção de bens de consumo, baixando os preços à medida que se aumentasse o produto.

Guiado pela lógica de redução do Estado, Gudin (2010a) advoga pela abertura do capital da Companhia Siderurgia Nacional (CSN), alegando que em geral, as empresas públicas parasitam o Tesouro Nacional, fazendo o consumidor pagar altas tarifas e impostos sem oferecer serviços à altura. Sugere ainda, que o Banco do Brasil pare de financiar empresas ineficientes, obrigando-as a se socorrer no mercado privado. Ademais, o autor salienta sobre o imprescindível papel dos investimentos estrangeiros no crescimento da indústria brasileira; e questiona Simonsen a respeito de qual capital poderia ser atraído em um cenário de proteção paternalística do Estado. Posto isso, propõe uma legislação para atrair o capital, ao produzir estabilidade cambial, livre mobilidade de recursos, igualdade no tratamento aos recursos nacionais, carga tributária moderada, política monetária não inflacionária e política tarifária que estimule a produtividade sem incorrer em eterna proteção.

Em sua carta à Comissão de Planejamento, Gudin (2010b) responde que não travava guerra à industrial nacional. Esta crítica, desferida por Simonsen, tinha como principal substância as noções do liberal de que era possível ao Brasil prosperar sob a atividade agrícola. Apesar desta convicção, Gudin (2010b) se justifica dizendo que com a natureza do país, de relevo acidentado e elementos adversos, que prejudicavam a atividade e tornavam o transporte excessivamente custoso, seria insensato o Brasil não se industrializar. Mesmo assim, lista que com técnicas de irrigação, drenagem, adubação e a utilização de maquinário agrícola moderno, o Brasil poderia aumentar sua produtividade e elevar seu padrão de vida. A questão da produtividade ganha posição de destaque no pensamento do liberal, tornando-se uma meta a ser alcançada por meio do progresso técnico e da formação de capital.

As conclusões de Gudin para a orientação do desenvolvimento brasileiro apreciam ainda a adoção de economias coletivas como forma de capitalização, por meio da formação de caixas econômicas, institutos de Previdência e seguros, e sociedades anônimas. Já a tese da criação de vantagens comparativas via



protecionismo é atribuída, pelo liberal, aos “interesses reacionários” das classes produtoras, que buscavam formalizar ao Estado, demandas como o bloqueio à concorrência internacional através do aumento das tarifas – o que resultava apenas no aumento de custos e na queda da produtividade e dos salários reais. Ainda sim, apesar de enxergar a planificação como uma tendência mundial, o intelectual defende: “a bandeira que precisamos levantar no Brasil não é a de “um plano” e sim da “produtividade”, não só na Indústria, mas em todas as demais atividades econômicas.” (GUDIN, 2010a, p.116).

#### 4. UM DEBATE INCOMPLETO: REPENSANDO O DESENVOLVIMENTO

Diante da marcada polarização existente no debate empreendido por Simonsen e Gudin, torna-se difícil pretender a existência de um vencedor, o que sugere – em algum grau – a presença de obstáculos para a superação de tal problemática. Nas visões de Teixeira e Gentil (2010) e de Maringoni (2010), Gudin demonstrou maior técnica e domínio da ciência econômica, enquanto Simonsen foi capaz de prognosticar como tendência, duas de suas propostas: a industrialização e o protagonismo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico brasileiro. A era desenvolvimentista brasileira, que perdurou da década de 1930 até os anos 1980, foi fundamental para o país modernizar sua economia e aumentar sua renda nacional. Todavia, os altos custos econômicos gerados por este processo, tais como as altas taxas de inflação, a dívida externa, o enorme déficit público e as elevadas taxas de juros, culminaram nos ajustes macroeconômicos da década de 1990, promovendo uma reversão das fórmulas adotadas. Estes e outros problemas levaram o país a um contexto de grande imobilidade da política econômica em termos da continuidade de seu desenvolvimento.

Na atualidade, conforme cunhou Bielschowsky e Mussi (2002 apud TEIXEIRA e GENTIL, 2010), o Brasil encontra-se numa era de “instabilidade inibidora” na qual o debate tende a se formatar sobre os problemas imediatos do crescimento e da estabilização do sistema econômico. Assim, a reverberação das vozes de Simonsen e Gudin, apesar de ter se enfraquecido em função da resolução de muitos questionamentos da teoria econômica e do surgimento de novas problemáticas continua, porém, atada ao enfrentamento de assuntos pontuais, sem



claros compromissos com o desenvolvimento de longo prazo. Posto isso, várias suposições podem ser traçadas a fim de identificar por que o debate, apesar de ter contribuído com o progresso econômico brasileiro, não foi capaz de resolver por definitivo os percalços existentes. Tal questão não pode, no entanto, ser respondida pelo simples antagonismo das fórmulas liberal e intervencionista, dado que seus pressupostos são distintos e irreconciliáveis. Torna-se, portanto, necessário o esforço de incluir ao debate um conjunto de variáveis de dimensão político-institucional, elevando a discussão ao plano conjuntural.

Dois são os pontos principais para nortear esta análise: o primeiro diz respeito, nas distinções de Reis (1989), à falha da proposta liberal no equacionamento do conflito entre capitalismo e democracia, ignorando a igualdade como meta do desenvolvimento brasileiro; já o segundo remete à dificuldade de se conceber o projeto intervencionista com sua concessão de poder operacional ao Estado, em um cenário político marcado por práticas de clientelismo, corporativismo e corrupção (REIS, 2009). A hipótese de que um conjunto de fatores associados a estes dois enfoques estejam emperrando o desenrolar do debate é pertinente, mas não é adequado pretender que uma controvérsia própria da ciência econômica, como a realizada por Simonsen e Gudín, em função de seu contexto e objetivos, devesse estar a par das temáticas levantadas. Entretanto, a inclusão destas questões ao escopo do debate pode ser interpretada como uma via para se repensar as fórmulas do desenvolvimento.

O esforço de incluir o elemento institucional no debate pode ser feito com auxílio da Teoria do Desenvolvimento Político, largamente discutida nos trabalhos de Huntington (1975). Aplicado ao caso em questão, tal arcabouço fornece o necessário entendimento a respeito do papel de elementos como a legitimidade e a autoridade do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Esta noção pode ser formalizada a partir da indispensável atuação de instituições políticas sólidas na execução de projetos de ordem econômica, o que significa colocar o desenvolvimento político como uma condição à sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Por outro lado, os estudos elaborados por Reis (1989) observam, além desta implicação uma relação causal inversa: a expansão da economia contribui para o fortalecimento de arranjos institucionais, na medida





em que permite a promoção de padrões de igualdade que favorecem a promoção do desenvolvimento político.

No contexto da América Latina e, sobretudo do Brasil, a estabilidade dos sistemas políticos é, em geral, garantida pelo bom desempenho da economia, que assegura a ordem e a coesão institucional (HUNTINGTON, 1975). No entanto, um ambiente de rápida modernização pode gerar focos de instabilidade advindos da incapacidade de se expandir o bem estar. Esta condição se mostra central na compreensão da relação entre as duas dimensões do desenvolvimento, o econômico e o político, estando diretamente ligada aos contornos do debate. Nesta perspectiva, a visão puramente instrumental do Estado, carregada por Simonsen e Gudin – ao ignorar tal entendimento – tende a fracassar sistematicamente, demandando a contemplação de elementos da matriz político-institucional brasileira. Elementos estes que podem ser pensados à luz da temática do Desenvolvimento Político.

## 5. O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO

A Teoria do Desenvolvimento Político surgiu na década de 1960 com o propósito de explicar o aumento generalizado da instabilidade política e da violência civil no mundo pós-guerra. Esta configuração é atribuída por Huntington (1975) ao processo de modernização – rápidas transformações sociais concebidas ao longo do século XX – que provocou um descompasso entre os níveis de participação e institucionalização política. A hipótese central deste entendimento é de que a mobilização das novas forças sociais cresceu proporcionalmente mais rápido que suas capacidades de organização, gerando focos de desequilíbrio. Tal movimento evidenciou a existência de um hiato político, caracterizado pela distinção dos países quanto ao estágio de desenvolvimento de seus sistemas políticos, no tocante aos graus de legitimidade e autoridade do Estado na efetivação de seu exercício.

Neste sentido, o fenômeno da modernização expõe a existência de dois padrões de sistemas políticos, que de acordo com Huntington (1975), podem ser classificados em cívicos e pretorianos. No primeiro grupo estão as nações politicamente desenvolvidas, como as da América do Norte e Europa, no quais a



política é marcada pelo consenso dos cidadãos frente aos assuntos do Estado e perfaz um ambiente de comunidade, organização, eficiência e estabilidade. Já no último encontram-se os países subdesenvolvidos, com sistemas políticos tradicionais, onde a comunidade existe no limite estreito da força social e não das instituições, condição que cria brechas para a disseminação de problemas políticos endêmicos como o coronelismo, o corporativismo, a violência e a corrupção – práticas típicas dos continentes asiático, africano e latino-americano. Tal distinção está relacionada, sobretudo, ao nível de institucionalização que confere valor e estabilidade à política (HUNTINGTON, 1965).

Nesta perspectiva, o desenvolvimento político pode ser sistematizado enquanto um processo de constante expansão da comunidade política, no qual a interação das forças sociais passa a ser contemplada por instituições capazes de propiciar um amplo compartilhamento de interesses (HUNTINGTON, 1975; REIS, 2009). Uma força social pode ser definida como um grupo de qualquer natureza e que apresente um interesse comum; já uma instituição política representa um dispositivo de manutenção da ordem, resolução de conflitos e promoção de “comunidade” entre as forças sociais. Desta forma, para avaliar o grau de comunidade política de uma sociedade é preciso observar seus critérios de institucionalização, ou seja, o grau de participação dos grupos nos assuntos da coletividade. Para tal, Huntington (1965) definiu quatro medidas para determinar o alcance das instituições, organizações e procedimentos:

- Adaptabilidade: reflete a sustentabilidade temporal das instituições através de seus procedimentos e organizações;
- Complexidade: instituições complexas possuem maior flexibilidade frente aos seus desafios, sendo mais capazes de contemplar os interesses da coletividade;
- Autonomia: o nível de autonomia institucional de uma nação traduz a sua independência em relação a forças sociais específicas;
- Coesão: o grau de coesão em uma instituição está associado ao consenso de seus membros frente ao interesse grupal.

Na prática, a vigência de instituições políticas detentoras de tais critérios permite solucionar o que Reis (2009) chamou de “problema político fundamental”.



Esta busca pode ser entendida como a necessidade de equacionar os conflitos e a competição entre os diversos interesses sociais, transpondo os focos de hostilidade para uma arena de negociação e partilha. Assim, o grau de institucionalização de uma sociedade dependerá mais ou menos da capacidade de suas instituições de atenuar essa oposição, limitando as aspirações individuais e promovendo as demandas da coletividade (HUNTINGTON, 1975). Em sociedades politicamente desenvolvidas, a adaptabilidade, a complexidade, a autonomia e a coesão facilitam, por exemplo, uma melhor condução de políticas de desenvolvimento econômico, distanciadas do imediatismo e orientadas pelos interesses nacionais de longo prazo.

O processo de modernização política, entendido como a transição de um sistema político tradicional para um moderno, apresenta diversos níveis, a saber, o psicológico, o intelectual, o demográfico, o social e o econômico. Estes, por sua vez, podem ser agregados em duas categorias – o desenvolvimento econômico e a mobilização social – envolvendo, respectivamente, mudanças nas capacidades e aspirações sociais (DE MELLO, 2011). O desenvolvimento econômico promove avanços sociais que compreendem o aumento da educação e da comunicação de massa; a melhoria nas condições de saúde, expectativa de vida e mobilidade social; a elevação da razão capital-trabalho e a substituição da estrutura produtiva agrícola pela industrial. Tais fatores tendem a elevar a mobilização social, aumentando as aspirações grupais e produzindo focos de instabilidade política, dada a incapacidade do sistema no atendimento das demandas emergentes (MACHADO, 1976).

Segundo Huntington (1965), a modernização modifica a estrutura política das nações, mas o rompimento do sistema tradicional nem sempre representa uma marcha em direção ao desenvolvimento político. Isso ocorre pela incompletude de algumas das etapas do processo, tais como a racionalização da autoridade (secularização), a diferenciação das funções políticas, o desenvolvimento de novas estruturas e a elevação do nível de participação dos grupos sociais. Na ausência destas condições, os novos valores ao destruírem os tradicionais, se mostram incapazes de organizar o jogo político de forma rápida e eficiente a tempo de restaurar a ordem e a legitimidade do sistema. Tal conjuntura pode levar à



reversão do movimento, promovendo o chamado declínio político, situação na qual vigora o caos e a violência, em decorrência das inquietações e frustrações sociais (SIKANDER, 2015).

### 5.1 Interesses e solidariedade

A tese do Desenvolvimento Político, apesar de contemplar os fatores que, de um modo geral, impedem a evolução das sociedades tradicionais em direção à modernidade, não foi capaz de fornecer uma agenda para a superação dos entraves existentes. Conforme esclarece Reis (2009), nos sistemas políticos pretorianos prevalecem conflitos entre os interesses particulares e os coletivos, constituindo um problema fundamental de convivência política. Este, por seu turno, pode ser observado pela predominância de grupos sociais com comportamentos puramente racionais, egoístas, individuais e maximizadores, o que tende a dificultar a coordenação entre os mais diversos interesses. Tal circunstância, aliada à inexistência de incentivos grupais na luta pelo bem público atuam na interposição de barreiras às interações sociais, dificultando a promoção da autoridade e da legitimidade do Estado.

Uma possibilidade de conciliação entre os interesses conflitantes de uma sociedade emerge para Reis (2009), da tentativa de fundar o jogo de interesses sob o aspecto da solidariedade, ou em outras palavras, através do amplo compartilhamento de interesses. Por esta estratégia, o autor não entende a submissão da política a elementos como a moral, a ideologia ou a religião, mas sim, a criação de arenas de negociação onde a luta pelos interesses se dê de maneira igualitária e compartilhada. Tal ideia remete à criação de um “mercado político” que de forma semelhante ao mercado econômico, funcionaria de modo a promover a competição de todos contra todos, mantendo ao mesmo tempo a coesão e a igualdade de condições. Enquanto do ponto de vista econômico, o mercado permite alocar recursos escassos em fins alternativos; na perspectiva política a competição dos interesses se daria, ao mesmo tempo, por sua multiplicidade e pela escassez de espaço para sua promoção.

A noção de mercado político envolve um reforço à ideia da racionalidade, contida nas ações e motivações dos atores: assim como o *homo economicus*, o



*homo politicus* é dotado de um perfil psicológico capaz de abstrair elementos como a religião, a moral e a ideologia, apegando-se a escolhas puramente objetivas. Os fatores de ordem valorativa representam para Reis (2009), uma barreira à instauração do mercado político e à consecução do livre jogo de interesses, uma vez que levam à incapacidade de organização e identificação dos atores de um mesmo segmento entre si. Desta forma, faz-se necessário que a política se aproxime dos chamados elementos “calculantes”, tais como a racionalidade, os incentivos e a clara definição dos ganhos na busca de um consenso entre os grupos de interesse. Esta concepção teria por objetivo a transposição do jogo político para uma pura atividade de barganha.

Assim, uma solução viável, capaz de garantir o sucesso de uma organização é a habilidade de seus líderes de desviarem a atenção dos componentes valorativos e de menor identificação, para aqueles mais amplos e comuns. Segundo Reis (2009), isso possibilita a formação de uma cultura cívica dada a maior aproximação ao elemento “calculante” como gênese do mercado político. Nesta perspectiva, a solidariedade passa a ser instrumentalizada como forma de expandir os pactos, caracterizando uma estratégia possível para os países subdesenvolvidos se desenvolverem politicamente. A solidariedade se torna, portanto, um fator apaziguador da natural motivação que leva os interesses a quererem anular uns aos outros. Desta forma, surge um ideal de coesão ao qual um ator político aceita a condição de participação do outro para garantir a sua própria possibilidade e direito de participação.

Uma forma de promover a solidariedade ou o compartilhamento de interesses se dá através da adoção de mecanismos reguladores aptos a promover um elo entre os diversos grupos sociais, regendo sua convivência pelo princípio da universalidade. Esta proposta significa, para Reis (2009), a identificação mútua entre os cidadãos e destes para com uma autoridade, garantindo e estabilidade das instituições, bem como sua sustentação ao longo do tempo. No sentido de Huntington (1975), importa munir o Estado com autoridade para coordenar o interesse da coletividade, e com legitimidade para que haja suporte ao seu poder através de sua identificação e reconhecimento perante a sociedade. Na ausência de tais elementos, vigorariam fraquezas e instabilidades políticas sistêmicas,



dificultando a convivência entre os grupos e retomando o jogo político para as práticas de ação isolada.

No plano da legitimação do Estado, Reis (2009) argumenta que a transformação da ideologia em interesses efetivos na arena de barganha promove a expansão da solidariedade, contribuindo para um maior acatamento dos grupos perante o poder estatal. Já quando a autoridade é institucionalizada, a frustração dos grupos gera o aumento acentuado dos focos de instabilidade, demandando assim, a emergência de uma coerção sutil, feita por relações de domínio e subordinação. Nesta configuração, atores políticos com distintas concepções acerca da organização do Estado buscam levar os seus interesses do plano ideológico para a arena de barganha. Com a instauração de um mercado político, possibilitando a igualdade em termos da competição de interesses, este movimento representa a condição de não frustração dos referidos atores, no que diz respeito à impossibilidade de alcançar seus objetivos.

Desta forma, o enquadramento dos sistemas políticos em diferentes graus de desenvolvimento apresenta-se como principal diferenciação na forma como os focos de interesse utilizam da ideologia para nutrir a comunidade política. Onde vigora a política pós-ideológica, caso mais próximo ao dos sistemas cívicos, a solidariedade atinge seu máximo alcance territorial, anulando os conflitos entre os diversos grupos de interesse e promovendo a lealdade destes para com o Estado (REIS, 2009). Esta interpretação é tida como um modelo referencial de desenvolvimento, no qual o mercado político se vê em sua plenitude através do aprimoramento dos métodos de representação das demandas e da institucionalização. Com tais possibilidades, estas estruturas podem contribuir para a estabilidade do sistema político, permitindo uma melhor operacionalização dos projetos de desenvolvimento econômico.

## 5.2 Desenvolvimento político e debate econômico no Brasil

Para incluir o arcabouço do desenvolvimento político no debate econômico – neste caso, à luz da polêmica entre Simonsen (2010a) e Gudín (2010a) – importa determinar um referencial de construção democrática como meio de resolução do conflito político, ou seja, da disputa hostil de interesses. Tal característica pode ser



vista no “mercado”, que ao permitir o compartilhamento de demandas, promove a fixação de normas que dão sustentabilidade temporal ao jogo político. A proposta consiste em tornar esta estrutura um dispositivo qualificado para desviar a política das relações de status e subordinação, facultando a entrada das classes menos organizadas na arena de barganha. Isso envolve, portanto, o estabelecimento de uma estrutura não monopolística, mas ao mesmo tempo, impõe um desafio para conceber o capitalismo e sua desigualdade como uma saída para o problema.

Apesar disso, o deslocamento para uma perspectiva mais voltada ao âmbito social não envolve a frustração da iniciativa privada seja em âmbito político ou econômico, mas sim a atuação do Estado na garantia do regime democrático e na formação de um arranjo em que o mercado vigore plenamente. Trata-se, portanto, não de uma aproximação ao projeto liberal – tal como defendido por Gudin (2010a) – no qual o Estado se insere como elemento neutro perante a sociedade; mas da contemplação, ao invés disso, de um sistema onde o governo possui poder operacional para resolver os conflitos que se colocam entre o capitalismo e a democracia (REIS, 1989). Ao mesmo tempo, este diagnóstico não converge para a concepção de Simonsen (2010a) acerca do Estado enquanto simples agência de desenvolvimento, já que esta não apresenta prévias soluções para os entraves da matriz político-institucional.

A defesa à ação estatal no sentido de resolver o problema constitucional brasileiro emerge pela necessidade de um ajuste no sistema político, permitindo uma fuga ao ciclo de alternância entre autoritarismo e populismo (REIS, 2009). Como observa Reis (1989), o caráter pretoriano do Estado brasileiro, encontra no populismo uma porta para a política imediatista, distanciando o país do compromisso com o aprimoramento da convivência institucional. Desta forma, a pretensão de que os grupos de interesse nacionais se organizem livremente através dos critérios de institucionalização estabelecidos por Huntington (1975), corresponde a uma perspectiva ilusória frente aos problemas engendrados pelo capitalismo brasileiro. Uma via para solucionar tal questão pode ser encontrada, portanto, na afirmação do Estado como agente instaurador do mercado político, garantindo a arena de negociação.



Conforme observa Reis (2009), a modernização do Estado brasileiro produziu um capitalismo não-mercantil, centrado na busca de benesses e favores ao Estado, o que ocasiona a disparidade de condições e incorpora vieses à competição dos interesses. Em face disso, o autor defende a necessidade de amadurecimento de tal sistema, como forma de garantir um compromisso democrático estável, no qual o compartilhamento de interesses se torne capaz de apaziguar os conflitos existentes. Estas proposições envolvem do ponto de vista político, que os capitalistas aceitem os gastos sociais do Estado em prol dos trabalhadores, em troca de sua reconhecida dominação ao capital. Já no panorama econômico, a acomodação dos interesses obterá sucesso na medida em que o arranjo se mostre capaz de conter as crises e os fenômenos desestabilizadores como a inflação, fatores que tendem a provocar a desagregação social.

Neste sentido, a tendência das crises políticas serem desencadeadas por constrangimentos econômicos – fato que acompanha a história brasileira – se apresenta como fator de ruptura para algum tipo de autoritarismo (REIS, 2009). A falta de instituições adaptáveis, coesas, complexas e autônomas denuncia a fraqueza do processo de institucionalização no Brasil, resultando em um mercado que se entrega aos vícios do paternalismo, da cooptação e do clientelismo, como meios para validar a sua existência. Nesta perspectiva, a tentativa de resolver o problema da convivência política mostra-se minada dada a contraposição das demandas imediatistas que colidem com o projeto de desenvolvimento de longo prazo. A não contemplação de tal noção no clássico debate econômico, como o travado por Simonsen (2010a) e Gudin (2010a), tende a inviabilizar as fórmulas que concebem o Estado como agente puramente instrumental na agenda do desenvolvimento econômico.

As propostas fornecidas pelos economistas, tanto liberais como desenvolvimentistas, habitam se inclinar a um caráter demasiado técnico, simplificando em muito a análise conjuntural, de ordem política, institucional e social. Estas não abarcam, por exemplo, questões como os entraves gerados pela inexistência de uma sensação de igualdade mínima entre as classes sociais, fator que gera a disseminação do inconformismo e da revolta; e impede a configuração de um ambiente mercadológico. Para Reis (2009), o Brasil ainda divide-se em





castas, verdadeiros focos de interesse, intermediados pela elite e pelas massas, que por se estranharem na arena política, entregam-se à passividade, à indiferença e a formas populistas de governo. O pretorianismo brasileiro, alicerçado na debilidade das instituições políticas, transforma o jogo de interesses em um verdadeiro vale-tudo político (REIS, 1989).

Em 1985, com o fim da Ditadura Militar e a recondução do poder aos civis, as perspectivas para a reconstrução institucional brasileira ainda continuavam a contemplar – em menor grau – os mesmos problemas que levaram às estratégias empreendidas por Vargas durante o Estado Novo e pelos militares em 1964: obter a autonomia do sistema frente às heranças da sociedade tradicional. O sucesso da reconstrução democrática seria, portanto, uma função da resolução do conflito entre os focos de interesse, na busca pelo equilíbrio entre as forças sociais (REIS, 1989). Desta forma, os empreendimentos de reconstrução do Estado envolviam, no ano de 1988, a necessidade de manter uma equidistância entre o mercado político e o mercado econômico, uma vez que a constituição de um Estado democrático dependeria da habilidade da política brasileira de romper com seus elementos pretorianos.

Conforme observa Reis (1989), no período da Assembleia Constituinte, os atores políticos potenciais eram os trabalhadores, os empresários e os militares, tendo os partidos e a classe média um caráter ainda embrionário. Esses grupos representavam a sociedade civil brasileira, mas careciam de coesão constitucional, em decorrência de seus baixos níveis de institucionalização. Os trabalhadores se caracterizavam como um grupo heterogêneo e relegado à marginalidade, incapaz de perseguir interesses sólidos; o que contribuía para a permanência de práticas clientelistas e de cunho populista. Já o empresariado se manifestava como um grupo contraditório: ao mesmo tempo em que buscava conter o Estado, demandava incentivos, infraestrutura e financiamento público. Ademais, não observava a democracia como condição para a sua atividade, ignorando o seu papel na promoção das políticas estatais.

As condições descritas, aliadas à existência de conflitos de interesse, sugerem para Reis (1989) a necessidade de constituir arenas de negociação extraparlamentar, direcionadas ao firmamento de pactos sociais. Tal receituário,



próprio dos países neocorporativistas como os da Escandinávia, institui práticas de negociação tripartite, nas quais o Estado articula-se com os sindicatos de trabalhadores e associações patronais para formular, implementar e monitorar as políticas de desenvolvimento. A investida nesta estratégia pode ser interpretada como uma forma de fundar o mercado político brasileiro ao expandir a solidariedade, forçar a convivência dos grupos antagônicos e institucionalizar a relação entre o público e o privado. Esta tática permite, ainda, minar o diferencial de recursos das forças sociais, contribuindo para a configuração de resultados políticos mais igualitários (PRZERWORSKI, 1984).

## 6. CONCLUSÃO

A tentativa de inserir o conceito de desenvolvimento político na leitura do debate entre Simonsen e Gudin, ou genericamente, entre as fórmulas liberal e desenvolvimentista, pode contribuir para o entendimento da evolução econômica brasileira, servindo de base para a realização de avanços na construção de uma nova agenda de desenvolvimento econômico. A principal conclusão aqui apresentada é de que os referidos intelectuais demonstraram em seus relatórios, uma concepção puramente instrumental do Estado, sem nenhum entendimento formal acerca da necessidade de desenvolvimento político para o Brasil. Para Simonsen (2010a), o Estado representava uma agência de desenvolvimento, enquanto para Gudin (2010a), um criador de regras para a operação do mercado. Além do insucesso no real tratamento da problemática econômica brasileira, esta situação denuncia o apelo doutrinário e ideológico do debate encerrado em uma discussão quase monológica (UEBEL, 2016).

O problema de não se conceber os aspectos da legitimidade e autoridade do Estado na execução de projetos de desenvolvimento econômico quaisquer reside no fato de que em sociedades como a brasileira, marcadas pelo conflito de interesses, a política tende a se apegar a uma agenda imediatista, encarregada de atender, simultaneamente, demandas irreconciliáveis. No longo prazo, esta situação pode se tornar insustentável, uma vez que o surgimento de crises econômicas tende a promover a instabilidade do arranjo institucional e o declínio político, já que o Estado não consegue satisfazer os anseios da população. Esta



causalidade evidencia a relação endógena existente entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político, na qual o primeiro atua na criação de capacidades e o último se presta ao alicerce institucional, enquanto garantia para a estabilidade e a ordem do sistema.

O período que sucede imediatamente o debate entre Simonsen e Gudín contou com conduções econômicas de diversas orientações, sem claros compromissos de continuidade entre si – fato que denuncia o peso dos elementos políticos-institucionais nos resultados econômicos. As tendências seguidas podem ser resumidas da seguinte maneira: i) política econômica liberal no governo Dutra (1946-1951); ii) mentalidade desenvolvimentista no segundo mandato de Vargas (1951-1954); iii) nacional-desenvolvimentismo na gestão JK (1965-1961) e iv) continuidade, sob moldes autoritários, durante toda a Ditadura Militar (1964-1985). A ausência de um projeto comum traduz a atuação das marcas pretorianas da política brasileira, que durante sua modernização não foi capaz de superar, suficientemente, os seus aspectos e contornos tradicionais, provocando episódios de instabilidade e violência.

Com a transição democrática, em meados da década de 1980, os desequilíbrios econômicos advindos das altas taxas de inflação, elevado déficit público e grande endividamento externo levaram a um progressivo retorno do receituário liberal. Este movimento representou um freio às políticas de desenvolvimento, explicitando a insustentabilidade dos projetos anteriores. Apesar de lenta, a recuperação da economia a partir dos anos 2000 permitiu, no entanto a retomada da formulação de programas de desenvolvimento, como a Política Industrial, Tecnológica e do Comércio Exterior (PITCE) em 2004, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 (DINIZ E BOSCHI, 2011). Estas medidas produziram um positivo desempenho da economia brasileira até o ano de 2011 havendo, a partir de então, a instalação de um cenário recessivo, que perdura até os dias de hoje.

Tal contextualização serve de justificativa para a constatação de Cordeiro (2014) de que o modelo econômico brasileiro ainda se encontra indefinido na atualidade, sendo necessária uma profunda discussão social, política e acadêmica



para a redefinição de rumos econômicos sustentáveis ao país. Os argumentos apresentados neste trabalho sugerem que tal esforço deve vir acompanhado da introdução de uma análise conjuntural, considerando o desenvolvimento econômico também como uma questão política e institucional. Para isso, se faz imprescindível a fuga às receitas puramente ideológicas e doutrinárias, na busca de fornecer ao debate econômico uma dimensão de Estado, e não somente um aspecto governamental, no qual o desenvolvimento se converte em benefícios para grupos de interesse específicos. Esta noção, não prevista na discussão entre Simonsen e Gudin deve ser incorporada à renovação do debate, na qualidade de promessa para a sua maior efetividade.

Uma proposta de intervenção no delineamento de uma nova agenda de desenvolvimento econômico para o Brasil pode ser encontrada na experiência neocorporativista, tal como sugerido por Reis (1989). Esta demanda, por seu turno, a habilidade dos governantes de se valerem do Estado para instituir uma arena política voltada à coordenação entre os mais diversos interesses sociais. Um exemplo destas estruturas pode ser visto na constituição das Câmaras Setoriais no Brasil, em meados da década de 1980, direcionadas à articulação de grupos e atores a nível setorial (GUIMARÃES, 1994). O investimento nesta estratégia significa um primeiro passo na construção do mercado político, promovendo a expansão da solidariedade e garantindo, ao mesmo tempo, a consecução do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento político a nível territorial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.
- CHIEZA, R. A.; GASPARY, D. A atualidade da controvérsia do planejamento entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin e os paradoxos do modelo econômico de Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2010). *The Iberian Journal of the History of Economic Thought*, v. 1, n. 1, p. 19-41, 2014.
- CORDEIRO, R. M. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 34, n. 2, p. 230, 2014.
- DE MELLO, N. N. A teoria do desenvolvimento político e a questão da ordem e da estabilidade. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 139, 2011.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. P. Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010). 2011.



DOELLINGER, C. V. Introdução.[1977]. SIMONSEN, RC; GUDIN, E. A controvérsia do planejamento na economia brasileira, v. 3, 2010.

GUDIN, E. “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.

GUIMARÃES, I. GR. Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas. São Paulo em Perspectiva, SEADE, v. 8, n. 3, 1994.

HUNTINGTON, S. P. Political development and political decay. World Politics, v. 17, n. 3, p. 386-430, 1965.

\_\_\_\_\_; LEMOS, P. A ordem política nas sociedades em mudança. 1975.

LOPES, T. C. Da controvérsia ideológica entre Simonsen e Gudin ao debate sobre o planejamento econômico no Brasil. Revista de Economia Política e História Econômica, v. 9, n. 30, p. 135-172, 2013.

MACHADO, M. B. Enciclopédia Mirador Internacional. São Paulo, vol. 7, p. 3257-3259, 1976.

MARINGONI, G. “O debate e seus personagens”. IN: TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato. Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945. IPEA, 2010.

PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. Novos Estudos CEBRAP, v. 9, p. 36-46, 1984.

REIS, F. W. Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática do Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, v. 1, n. 1, 1989.

\_\_\_\_\_. Mercado e utopia. SciELO-Centro Edelstein, 2009.

SIKANDER, T. Political Development and Political Decay. International Journal of Humanities and Social Science, v. 5, n. 3, p. 143-148, 2015.

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

SKIDMORE, T. Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 8, 1982.

TEIXEIRA, A.; GENTIL, D. L. “O debate em perspectiva histórica, duas correntes que se enfrentam através dos tempos”. IN: TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato. Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945. IPEA, 2010.

TELEGINSKI, J. Gudin e o pensamento liberal. IN: Vitrine Conjuntiva, Curitiba, v. 3, n. 1, 2010



UEBEL, R. R. G. A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. *Ensaio FEE*, v. 37, n. 2, p. 603-608, 2016.

VILLELA, A. "O desenvolvimento econômico no Brasil pré-1945". IN: VELOSO, Fernando (Org). *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Elsevier Brasil, 2012.

VELLOSO, J. P. R. (2010). Apresentação. In: *A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira*. Brasília, Ipea, 2010.