

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)

Rosa Angela CHIEZA e Danielle GASPARY

FCE/UFRGS- Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
e-mail: rosa.chieza@ufrgs.br.

Recibido: 15/010/2014

Aceptado: 15/07/2014

Resumen

O artigo aborda as diferentes visões sobre o planejamento no Brasil de acordo com dois grandes intelectuais brasileiros do século XX: Roberto Simonsen (1889-1948) e Eugênio Gudin (1886-1986). Simonsen foi defensor de planejamento econômico e via a industrialização como alternativa à elevação do nível de renda e a melhoria dos padrões de vida da população brasileira. Gudin defendia que o Brasil não necessitava de um plano e sim produtividade agrícola e livre mercado. A sequência de publicações sobre planejamento deu origem ao que se convencionou na História do Pensamento Econômico Brasileiro de "A Controvérsia do planejamento na Economia Brasileira entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin". O cotejo entre as duas visões demonstra que essa controvérsia retorna à pauta de política econômica brasileira no início do século XXI, em função do retorno de visões teóricas que representam um "novo" ciclo em relação à necessidade de planejamento como processo global e contínuo.

Palavras-Chave: Roberto Simonsen; Eugênio Gudin ; controvérsia do planejamento; Governo Lula.

The modernity of the controversy on planning between Roberto Simonsen and Eugênio Gudin and the paradoxes of Luiz Inácio Lula da Silva's economic model (2004-2010)

Abstract

The article discusses the different views about planning in Brazil according to two major Brazilian thinkers of the twentieth century: Roberto Simonsen (1889-1948) and Eugênio Gudin (1886-1986). Simonsen was a defender of economic planning and saw industrialization as an alternative to the rising level of income and the improvement in the standard of living of Brazilian people. Gudin argued that Brazil did not need a plan, but it needed agricultural productivity and free market. The following publications on planning brought about what has been called in the Brazilian History of Economic Thought as "The Planning Controversy in the Brazilian Economy between Roberto Simonsen and Eugênio Gudin". The comparison between both views demonstrates that this controversy returns to the agenda of Brazilian economic policy at the beginning of the twenty-first century, particularly because of the return of theoretical views that represents a "new" cycle in relation to the need of planning as a global and continuous process.

Key words: Roberto Simonsen; Eugênio Gudin; planning controversy; Lula Administration.

Sumário: Introdução. 1. A Controvérsia entre Gudin e Simonsen 1.1. Roberto Simonsen (1889-1948). 1.2. Eugênio Gudin (1886-1986) 2. Planejamento no Brasil: Conceito e Abordagem Histórica. 3. O Resgate do Debate entre Gudin y Simonsen a partir do Governo Lula (2003-2010). 4. Considerações Finais. 5. Referências

Introdução

Após quase 70 anos da controvérsia entre Roberto Simonsen (1889-1948) e Eugênio Gudin (1886-1986) o assunto planejamento e função do Estado continua sendo de grande relevância na condução da política econômica atual no Brasil e no mundo. Apesar do debate entre os dois autores ter ocorrido num momento pontual do pensamento econômico brasileiro, ele tem raízes em acontecimentos históricos internacionais como a crise mundial de 1929 e a crise do princípio de economia autor-regulável, cujo tema retoma a pauta mundial no início do século XXI. Diante disso, torna-se pertinente recuperar a referida controvérsia à luz de outro momento histórico, qual seja, da crise mundial de 2008 e da retomada do debate sobre função do Estado, e sobre desenvolvimentismo, no Brasil. A controvérsia entre os referidos autores está expressa em quatro documentos produzidos na década de 1940 e que suscitaram o debate sobre os rumos da economia brasileira.

Diante do exposto, o escopo deste artigo é, a partir do confronto de ideias entre os dois pensadores demonstrar que o debate entre desenvolvimentistas, representado por Roberto Simonsen (1889-1948), e os liberais, personificado por Eugênio Gudin (1886-1986), está presente na pauta da política econômica no final do século XX início do século XXI. O foco da pesquisa será analisar a política econômica adotada a partir do Governo Luis Inácio Lula da Silva à luz da controvérsia entre os dois autores. A hipótese é a de que apesar de as medidas adotadas nos Governos Lula identificarem-se predominantemente com as ideias de Simonsen, também revelam contradições em especial, no que se refere à inserção do Brasil no capitalismo financeiro mundial num contexto de transformações estruturais do capitalismo.

Roberto Simonsen (1889 – 1948) foi engenheiro civil, intelectual de renome e político. Autor de várias obras clássicas sobre economia e história econômica do Brasil como *História Econômica do Brasil* (1937), *Evolução Industrial do Brasil* (1939), *Aspectos da História Econômica do Café* (1940) e titular da ABL - Academia Brasileira de Letras. Como político foi deputado à Assembleia Nacional Constituinte (1934/35), deputado federal e senador (1946). Líder empresarial da construção civil e de outras áreas (fábrica de artefatos de cobre de borracha, frigoríficos) com abrangência nacional, o que lhe propiciou uma visão abrangente da realidade econômica e social do país. Segundo documento desenvolvido pelo IPEA em 2010, preocupava-se com a educação técnica, em especial com a formação de mão-de-obra, cuja carência representava entrave ao desenvolvimento do país. Neste sentido, com o objetivo de preencher uma lacuna na formação do operário brasileiro, foi o fundador do SENAI-Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, além de entidades de classe como o Centro de Indústrias e a FIESP-Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que também dirigiu.

Eugênio Gudin (1886-1986) foi engenheiro Civil, empresário, economista e professor de economia monetária na Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro. Dentre suas principais obras destacam-se, *Princípios de Economia Monetária* (1943); *Capitalismo e sua evolução* (1935) e *Industrialização panacéia* (1965). Foi ministro da Fazenda (1954-55), diretor do Banco Mundial e do FMI-Fundo Monetário Internacional e membro da CPE- Comissão de Planejamento Econômico. Também foi defensor de ensino técnico profissionalizante e de pesquisas agrotécnicas objetivando o aumento da produtividade na agricultura brasileira.

A sequência de publicações entre os autores deu origem ao que se convencionou na literatura sobre História do Pensamento Econômico Brasileiro de “A Controvérsia do planejamento na Economia Brasileira entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin”.

Para alcançar os objetivos propostos, na Seção 2 apresenta-se a essência da controvérsia entre os dois autores. Na Seção 3 abordam-se os rumos históricos da economia brasileira à luz das visões defendidas pelos autores. Na Seção 4, apresenta-se a análise da atuação do Estado a partir do Governo Lula (2003 -2010) à luz da controvérsia de Simonsen e Gudin. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

1. A Controvérsia entre Gudin e Simonsen

A crise de 1930 representou uma ruptura do ponto de vista econômico, deslocando o centro dinâmico da economia brasileira do mercado externo para a economia doméstica. Ao mesmo tempo o debate sobre industrialização versus agricultura e a ação do Estado ganha destaque na pauta econômica e política do país. Concomitantemente, um conjunto de novas instituições foi criado desde o primeiro Governo Vargas definindo a “ossatura do Estado brasileiro” (Draibe, 1985).

Diante deste cenário e do surto de industrialização do país inseriram-se no centro de decisões econômicas e políticas, representantes dos interesses de classes com peso crescente. Dentre as instituições/órgãos criados neste período destacam-se o Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico. Entretanto, dentre as novas lideranças, enquanto um grupo defendia a participação direta do Estado em infraestrutura e in-

dústria de base, o outro, opunha-se ao protecionismo à indústria nascente, em prol da agricultura e em favor do *laissez-faire*.

Do primeiro grupo de lideranças destaca-se, Roberto Simonsen (1889-1948) e no Grupo dos Liberais¹, Eugênio Gudin (1886-1986), cujas contribuições sobre o tema serão abordadas a seguir.

¹ Borges (2000) aponta que Gudin “cumprir o sofisticado papel de dar corpo às ideias neoliberais no intrincado cenário caboclo, marcado pelo atraso econômico e político; e, é justamente este atraso que cria o chão social adequado para as suas ideias; sem sofisticação teórica, porém, com refinamento ideológico. Nisso ele se sai muito bem; e, usando a vulgarização do discurso econômico (vista como um talento, pois o torna “acessível”), penetra a opinião pública e cria o espaço almejado no plano das ideias, para o setor que representa, ganhando reconhecimento internacional, tornando-se um “embaixador” do neoliberalismo brasileiro. (p.112)”.

Além do contexto abordado acima, apresenta relevância a criação da Missão Cooke² em 1942, constituída num contexto de guerra, no qual os EUA objetivavam contar com o apoio do Brasil caso o conflito mundial se prolongasse. A Missão, composta por técnicos norte-americanos (e brasileiros) apontou a necessidade de investimentos em infraestrutura na indústria de base em geral, e a favor da industrialização do Brasil. Conclusões que atendiam aos interesses de Vargas na construção da “ossatura” do Estado brasileiro.

Foi neste contexto político e econômico, que se iniciou o debate sobre Planejamento no Brasil no âmbito do CNPIC - Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, da qual Simonsen era membro. E, na sequência, o debate continuou na CPE - Comissão de Planejamento Econômico, da qual Gudin era integrante.

Em 1944, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio ao qual o CNPIC era subordinado solicitou um estudo sobre as bases da política comercial e industrial do Brasil. Coube a Roberto Simonsen, apresentar estudos e propostas para o fortalecimento da economia brasileira através do documento Planificação da Economia Brasileira (agosto de 1944). Na sequência, como relator da CPE e a pedido do presidente da referida Comissão, Eugênio Gudin emite Rumos de política econômica (março de 1945) analisando o parecer do referido membro da CNPIC. Em junho de 1945, Roberto Simonsen apresenta réplica a Gudin, através do documento intitulado: O Planejamento da economia brasileira. Por fim, a quarta publicação, de Eugênio Gudin, intitulado Carta à comissão de planejamento, (agosto de 1945) encerra sequência de publicações sobre planejamento que deu origem ao que se convencionou na História do Pensamento Econômico Brasileiro de “A Controvérsia do planejamento na Economia Brasileira entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin”.

1.1. Roberto Simonsen (1889-1948)

Na primeira publicação que deu origem à Controvérsia do planejamento entre os dois autores intitulado de Planificação da Economia Brasileira (Relatório Simonsen)³, o autor partiu do relatório da Comissão Cooke (1942), o qual apontava as deficiências do Brasil em infraestrutura (transporte, petróleo, carvão e energia elétrica), de forma que, para Simonsen o enfrentamento das referidas deficiências deveria ser feito por uma mobilização nacional através de:

“... 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 estrutura 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” (Parecer Simonsen de 1944 apud IPEA, 2010, p. 44).

² A missão norte-americana, chefiada por Morris Cooke analisou a situação econômica e social do Brasil, em visita realizada ao país no segundo semestre de 1942.

³ Porém, segundo (Kon. 1999) tanto o Relatório Simonsen quanto outras experiências como a Comissão Mista Brasil-EUA e o Plano Salte (1946) não representaram práticas de coordenação nacional.

Além disso, o autor faz referência às experiências de planificação dos Estados Unidos, Inglaterra e de outros países para organizar suas produções, defendendo o planejamento econômico para promover a elevação do nível de renda⁴ e a melhoria dos padrões de vida da população brasileira, o qual “tem que ser constituído pela industrialização”. Entende, ainda, que o discurso em prol da industrialização não se separa da necessidade de aperfeiçoamento da produção agrícola, uma vez que ela está “visceralmente vinculada” à indústria, destacando também a importância da melhoria dos transportes e das redes de distribuição e comércio, os quais também estão vinculados à indústria.

Segundo Maringoni (2010), o trabalho inicial de Simonsen buscava amparar-se em dados oficiais muito precários, mas sempre visando “traçar metas e estabelecer critérios para uma política de desenvolvimento” (p.59) para o país.

Além da defesa do planejamento voltado à indústria (indústria-chave como metalúrgica e química) com o intuito de garantir autossuficiência do parque industrial brasileiro perante a competição internacional, acreditava também na criação de programas para modernização da agricultura de alimentação e na necessidade de montagem de estrutura educacional voltada à intensificação do ensino profissional (escolas de engenharia e institutos de pesquisas tecnológicas, agrícolas e industriais).

O autor também aponta as principais áreas que o planejamento deveria alocar os recursos: “As maiores verbas da planificação seriam, sem dúvida, utilizadas na eletrificação do país, na mobilização de suas várias fontes de combustíveis e na organização de seus equipamentos de transporte” (Simonsen, ([1945] 2010, p.45)

Por fim, ao responder a duas questões básicas; “a) Como obter financiamento necessário a cometimento tão vultoso? e, b) Até que ponto seria exercido o intervencionismo⁵ do Estado na concretização dos planos?” (p.46) Simonsen defendia respectivamente, fonte de recursos externos em condições operacionais (taxa de juros, prazos e amortização) diferentes das vigentes até então e

“...o grau de intervencionismo do Estado deveria ser estudado com as várias entidades de classe, para que, dentro do preceito constitucional, fosse utilizada, ao máximo, a iniciativa privada e não se prejudicasse as atividades já em funcionamento no país, com a instalação de novas iniciativas concorrentes”. (Simonsen,([1945] 2010, p.46)

⁴ Simonsen (IPEA, 2010) ao comparar o Brasil com países cujas condições de vida eram melhores como a Argentina e o Canadá aponta que seria necessário quadruplicar a renda nacional, considerando o custo de vida, as novas condições criadas pela guerra e a necessidade de formação de capitais.

⁵ O economista alemão Gerg Fridrich List (1789-1846), defensor da industrialização com forte protecionismo do estado, foi uma das importantes referências intelectuais de Simonsen.

1.2. Eugênio Gudin (1886-1986)

Eugênio Gudin⁶, principal economista neoclássico brasileiro e membro da CPE-Comissão de Planejamento Econômico, em março de 1945 - seis meses depois do escritos de Roberto Simonsen - emite Parecer Rumos de Política Econômica manifestando sua contrariedade ao planejamento estatal defendido no Relatório Simonsen e enfatizando sua defesa da vocação agrária do país e do *laissez faire*.⁷

Inicialmente Gudin, ao se contrapor em relação a temas conceituais assim se manifesta:

“O Conselheiro Roberto Simonsen filia-se ,como se vê, de muitos de seus conceitos, à corrente dos que veem no “plano” a solução de todos os problemas econômicos, espécie de palavra mágica que tudo resolve, mística de planificação que nos legaram o fracassado New Deal americano, as economias corporativistas da Itália e de Portugal e os planos quinquenais da Rússia. Não compartilho dessa fé. Acredito muito mais na análise das deficiências, das deformações e dos erros praticados em cada um dos setores da economia e no estudo da maneira de corrigi-los” (Gudin ([1945] 2010, p.60).

Segundo o autor, a economia brasileira tinha uma vocação agrícola e por isso, sua defesa pela ampliação da produtividade agrícola como prioridade nacional. “A bandeira que precisamos levantar no Brasil não é de ‘um plano’ e sim a da Produtividade, não só da indústria, mas em todas as Atividades Econômicas”. (Gudin apud Velloso, 2010, p.15)

No mesmo documento defende a eliminação gradual do grau de intervenção do Estado na economia e a liberalização do capital estrangeiro, eliminando as restrições ao envio de remessas de lucro de empresas estrangeiras aqui instaladas bem como igual tratamento ao capital nacional e internacional.

Em agosto de 1945, no quarto e último “round” do debate, Gudin ao se contrapor a Simonsen sobre o tema planejamento e intervencionismo estatal destaca-o como um desvirtuamento do livre mercado.

Segundo Borges (2000) o atraso da realidade brasileira cria a necessidade de uma “figura teórica” como Eugênio Gudin; e o seu maior valor é ter respondido a essa “missão” com uma produção sem precedentes na história do pensamento econômico brasileiro, na vertente neoliberal. Neste sentido foi um dos principais ideólogos do século XIX na história brasileira (p.113).

No entanto, Lopes (2013) aponta que a controvérsia entre Gudin e Simonsen não se fundamenta em divergências relacionadas à teoria econômica em si, mas no confl-

⁶ Foi o representante do Brasil na Conferência de Bretton Woods (1944), participou atuante na redação do Decreto-lei que regulamentou o Curso de Ciências Econômica no Brasil (1945) e o idealizador do IBRE-Instituto Brasileiro de Economia da FGV-Fundação Getúlio Vargas/Rio de Janeiro.

⁷ Inicialmente as referências teóricas de Gudin foram Jean Batista Say (1767-18320) e David Ricardo (1772-1823). Mais tarde, nos anos 1950, recebeu influências de Jacob Viner, economista da Escola de Chicago, que se opunha a visão de Estado como indutor de desenvolvimento econômico e Friedrich Hayek (1899-1992), integrante da escola austríaca.

to ideológico. Assim o autor argumenta que a controvérsia de planejamento no Brasil, no contexto da industrialização, está ligada a um conflito fundamental do século XX que é transição de uma economia de mercado para um modelo com coordenação estatal tanto em nível nacional quanto internacional.

2. Planejamento no Brasil: Conceito e Abordagem Histórica

O debate sobre o planejamento esteve presente durante grande parte do século XX no Brasil e se mantém na pauta no limiar do século XXI. A controvérsia de planejamento no Brasil está ligada a um conflito fundamental do século XX que é a transição de uma economia de mercado para um modelo com coordenação estatal. Segundo Lopes (2013), ao compararmos a experiência de planejamento do Brasil com os países centrais, observa-se que internamente, a ideia de planejamento é apoiada por forças sociais distintas daqueles que exerceram este papel na Europa. Enquanto na Europa o conflito ocorre entre capitalistas industriais consolidados e a classe trabalhadora da indústria, no Brasil, este conflito ocorre entre a classe dominante ficando a classe trabalhadora distante, uma vez que esta ainda não havia sido completamente formada como classe assalariada no Brasil. O país vivenciava o início do processo de urbanização e industrialização, tanto que a aprovação, em 1945, da CLT – Consolidação da Legislação Trabalhista, representando um sistema de organização das relações de trabalho sob a égide do Estado, é voltada exclusivamente à classe trabalhadora urbana, tendo como um dos objetivos a ampliação da oferta de mão-de-obra ao setor industrial incipiente, via deslocamento da força de trabalho da zona rural à urbana. Decorre, desse contexto histórico, a incompletude da classe operária no Brasil e sua pequena interferência na vida nacional naquele período.

Assim, além de considerar a controvérsia do planejamento na economia brasileira entre os dois autores, esta distinção nos permite identificar quais os grupos de interesse representados por Simonsen e Gudin. O surto de industrialização no país possibilitou o surgimento de novas lideranças no país vinculadas às atividades industriais. Assim esse grupo defende proteção à indústria nacional e ação estatal em favor do processo de industrialização. No entanto a (velha) classe dirigente, representada pelo setor primário e comerciantes ligados ao setor exportador, a qual exercia predomínio absoluto na condução da política nacional, se posiciona no lado liberal. Segundo Mantega (1990) enquanto o Simonsen representa o grupo dos “desenvolvimentistas industrialistas” composto pela burguesia industrial nascente, diante do surto de industrialização no Brasil a partir do Governo Vargas (1929-1945), Gudin representa a antiga elite dirigente ligada ao setor exportador, o grupo dos “liberais agraristas”.

O planejamento como instrumento de política econômica é recente, mesmo nas economias socialistas e, é entendido como a organização racional do sistema econômico a partir de determinadas hipóteses (Mindlin 2001). Apesar de a autora apontar que, até a década de 1930, o conceito de planejamento parecia “totalmente absurdo”, em função da difusão da visão neoclássica segundo a qual num mercado competitivo a alocação dos recursos seria ótima, é possível caracterizar o Brasil por períodos/ciclos de acordo com a temática do planejamento, a partir do ponto de vista dos argumentos abordados por Simonsen e Gudin.

Assim, o período de 1891 a 1930 - Proclamação da República ao término de “República Velha” - caracterizou-se por menor intervenção estatal e - com esforço de interpretação – pela ausência de planejamento como processo global e contínuo, a despeito da adoção da política de proteção do café (regulação de preços e quantidade vendida).

“Entre 1872 a 1930, o Brasil era um país com baixo dinamismo econômico em relação à força de trabalho ocupada e, nesse período, a produtividade praticamente não se alterou. Esta situação mudou entre a década de 1930 e a de 1980, quando os índices de produtividade foram multiplicados por cinco nos 50 anos que separam a Revolução de 1930 da crise da dívida externa, ocorrida entre 1981 e 1983”. (Faria, 2010, p.10)

Na primeira Constituição Republicana (1891) denota-se a presença da doutrina liberal, uma vez que a referida Carta estabelece que a riqueza do subsolo pertence aos proprietários do solo. Já na Carta Magna de 1926 observa-se uma mudança em direção à doutrina intervencionista ao apontar que as riquezas do subsolo não poderiam ser transferidas para estrangeiros.

O período de 1930 a 1980 caracterizou-se pela vigência de planejamento⁸ liderado pelo Estado a despeito de parte da literatura apontar que o Plano de Metas (1956-1961) tenha sido a “primeira experiência que considerasse o processo global e contínuo de planejamento, e que foi efetivamente aplicado no país” (Kon, 1999, p. 15). Além disso, elementos de princípios intervencionistas já podem ser identificados na Constituição Federal do “Estado Novo” em 1937, como o caso da criação do Conselho da Economia Nacional, com o objetivo de produzir estados orientadores à adoção de políticas para diversas áreas como agricultura, indústria, dentre outras, direcionando a ação do Estado para práticas de coordenação da produção nacional.

Mais tarde em 1942, o Estado brasileiro cria a Coordenação da Mobilização Econômica voltada para o planejamento da industrialização do país, mesmo que decorrente de um fato exógeno, (segunda guerra mundial) e de estar subordinada aos interesses dos países aliados, caracteriza-se por uma instituição com princípios desenvolvimentistas. Este órgão atua em conjunto com a Comissão Cooke (1942) cujo Relatório Simonsen baseia-se para a emissão do primeiro documento – O Relatório Simonsen - que dá origem à controvérsia aqui analisada.

De 1930 a 1980, período denominado por Bielschowsky e Mussi (2002) por “era desenvolvimentista”, o PIB brasileiro cresceu em média, a uma taxa anual de 6,5 %. O Estado brasileiro, neste período, foi responsável por grandes investimentos em infraestrutura e teve papel ativo no processo de industrialização do país.

⁸ Experiências do Brasil no campo do planejamento: Plano de Metas (1956-1961); Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965); PAEG- Programa de Ação do Governo (1964-1966); Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970); I PND-Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (1970-1974) e II PND- Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979);

Em relação a este período, Teixeira e Gentil (2010) apontam que “Gudin deve ter visto com um misto de reprovação e incredulidade o rumo que tomou a política econômica expansiva e o seu êxito de gerar o desenvolvimento industrial brasileiro sob forte intervenção estatal. Era uma terapia oposta àquela que ele escrevia”. (p. 24)

No entanto, sobre o período do regime militar no Brasil (1964-1985), durante o qual vários planos foram implementados, como o PAEG- Programa de Ação do Governo (1964), o I PND (1970) e o II PND- Plano Nacional de Desenvolvimento (1974), segundo Teixeira e Gentil (2010):

“...os planos misturavam objetivos e técnicas desenvolvimentistas com políticas monetárias rígidas, o que revelava as contradições em que se desenvolvia a política do regime militar. Defendiam o livre mercado e continuaram a ampliar a presença do estado na economia, com a criação de novas empresas estatais. Pregavam a ortodoxia fiscal, mas permitiam a expansão do gasto público e da base monetária” (p.27)

As ideias liberais de Gudin tiveram seu lugar no Brasil durante os anos 1990 e primeiros anos do século XXI durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o qual caracterizou-se por uma “organização racional do sistema econômico brasileiro a partir de determinadas hipóteses” em defesa do *laissez-faire* como as privatizações, a liberalização econômica, comercial, financeira e do mercado de trabalho, dentre outras.

Tanto Simonsen quanto Gudin apresentaram ideias que, após transcorrida a história da economia brasileira, revelaram-se equivocadas. Simonsen acreditava que a industrialização traria no seu bojo a superação da pobreza, crença que revelou-se equivocada, impedindo assim que o Estado desenvolvimentista se despreocupasse com políticas econômicas voltadas à distribuição do crescimento econômico, gerando um desenvolvimentismo excludente. Gudin, segundo Teixeira e Gentil (2010), apesar de não ter visto suas ideias serem explicitamente transformadas em política econômica no período desenvolvimentista, vivenciou a ocorrência da “preponderância do capital estrangeiro integrando o mercado brasileiro ao capitalismo mundial” e do ponto de vista político, apoiou o rompimento da institucionalidade democrática, ocorrido em março de 1964.

A crise do modelo de estado desenvolvimentista e a vigência de estado neoliberal (décadas de 1980 e 1990) trouxe implícita uma mudança na configuração do novo padrão de acumulação capitalista, qual seja a exigência de uma sobrevalorização da riqueza financeira e a consequente perda de autonomia dos estados nacionais. Muito mais do que uma decisão de política monetária, a taxa de juros passou a ser uma exigência do modo de existência da atual estrutura capitalista que pressupõe a valorização contínua da riqueza financeira. É neste contexto econômico que o Governo Lula foi eleito, em 2002. Diante deste quadro de transformações do capitalismo mundial e das expectativas esperadas em torno de uma ruptura de política econômica dada alteração do bloco de poder representado pelo Governo Lula (2003-2010) objetiva-se na próxima seção analisar a retomada do debate em torno da controvérsia de planejamento entre Simonsen e Gudin na economia brasileira, a partir do referido Governo.

3. O Resgate do Debate entre Gudin y Simonsen a partir do Governo Lula (2003-2010)

Considerando que no período que deu origem à Controvérsia entre Simonsen e Gudin (1944-1945), a classe trabalhadora no Brasil ainda não estava consolidada enquanto classe, conforme aponta Lopes (2013) o que explica a pequena interferência da classe operária na vida nacional, fazendo com que no Brasil, a ideia de planejamento tenha sido apoiada por forças sociais distintas das, da Europa, a posse de um ex-metalúrgico⁹ na presidência da República do Brasil, em 2003, representa uma ruptura do ponto de vista econômico, político e social.

Analisar a adoção de medidas de política econômica a partir do Governo Lula (2003-2010) à luz da controvérsia entre o debate pioneiro (1944-1945) sobre desenvolvimento entre Simonsen e Gudin na economia brasileira é o escopo desta seção. Obviamente, o resgate da controvérsia entre liberais e desenvolvimentistas no limiar século XXI deve ser analisado à luz das transformações do capitalismo atual, cujas características, em parte, se assemelham ao período que suscitou a controvérsia entre os dois autores, mas por outro, agem em movimento contrário. Isto é, da transição de um estado com visão neoliberal, predominantemente nos anos 1980 e 1990, em direção a uma retomada de estado condutor da economia, num contexto de crise mundial, cujos contornos mais nítidos manifestam-se a partir de 2008.

Lopes (2013) recorre a Ianni (1996) o qual ao analisar o atuação do Estado brasileiro, em especial após a década de 1930, aponta que “a partir de registros e documentos que a planificação é incorporada pouco à pouco à política econômica governamental, ou seja, existe uma mudança, uma criação de “novas condições” para a formação e o desenvolvimento de uma espécie de tecnoestrutura estatal no Brasil” (p.141). Utiliza-se esta metodologia para identificar a atuação do Estado brasileiro a partir do Governo Lula (2003-2010) à luz das visões dos dois autores aqui abordados.

Importantes instituições estatais como BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o IPEA¹⁰-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada tem promovido debates e pesquisas sobre a retomada de Estado desenvolvimentista no Brasil no período recente. A criação, em 2003, do CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social com a participação de líderes empresariais e sindicais da sociedade civil, com a atribuição de assessorar a presidência da República

⁹ A incompletude da classe operária brasileira enquanto classe é explicada pelo processo histórico no qual o país estava vivenciando no contexto da controvérsia aqui abordada. A mudança institucional, representada pela CLT – Consolidação da Legislação Trabalhista, implementada a partir de 1945 e voltada exclusivamente à classe trabalhadora urbana, como forma de promover o deslocamento da força de trabalho do campo para o setor industrial incipiente, foi um dos fatores que contribuiu para a consolidação da classe trabalhadora brasileira enquanto classe, no decorrer do século XX. No entanto, não é objetivo desta pesquisa abordar essa transição da classe trabalhadora no Brasil.

¹⁰ O IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada através da DIEST- Diretoria de Estado e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, tem publicado inúmeros estudos que apresentam reflexões sobre a estrutura governamental do país e a dinâmica das relações entre Estado e sociedade.

para fins de elaboração de políticas públicas e a criação da ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2004) são exemplos de instituições em favor de uma visão de Estado desenvolvimentista, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Instituições criadas no Brasil a partir do Governo Lula pró- Estado Desenvolvimentista.

Base Legal	Instituições	Objetivos
Lei nº 10.683 /2003	Criação do CDES- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.	Assessorar o Pres. da República na formulação de políticas específicas e apreciar propostas de políticas públicas, de desenvolvimento econômico e social e de reformas estruturais submetidas ao Chefe do Poder Executivo Federal. .
Lei nº 11.080/2004	ABDI-Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.	Promover a execução da política industrial, em consonância com as políticas de ciência, tecnologia comércio exterior e de inovação. Apoiar tecnicamente o gerenciamento e articulação da política industrial (Plano Brasil Maior).
Lei nº 11.754/2008.	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.	Subsidiar o Governo Federal na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas e de programas de desenvolvimento do país.
Lei nº 12.743/2012.	EPL – Empresa de Planejamento e Logística	Estruturar e qualificar o planejamento de logística integrado (rodovias, ferrovias, aeroportos, portos e hidrovias) através de pesquisas e estudos.

Fonte: BRASIL. Lei nº 10.683/2003; Lei nº 11.080/ 2004; Lei nº 11.754 de 2008 e Lei nº 12.743/2012. Elaboração Própria.

No Quadro 2 demonstra-se as medidas de política educacional adotadas a partir do Governo Lula (2003-2010) que vão à favor de uma agenda de Estado desenvolvimentista. Destacam-se o ProUni - Programa Universidade para Todos e o REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, os quais objetivam em comum ampliação de vagas em educação superior em universidades privadas e públicas, respectivamente. Nesta mesma direção, já no Governo Dilma (2011-2014) foram criados os Programas, Ciência sem Fronteiras e o PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, voltado à educação profissional e tecnológica.

O ProUni11 é criado num contexto de ociosidade de vagas na IEs-Instituições de Ensino Superior privadas e de dificuldades dos jovens dos segmentos de renda mais baixa custearem suas despesas nestas instituições.

O REUNI12 - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, contempla despesas de construção e readequação de infraestrutura e equipamentos; bens e serviços e despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação, condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação. A meta global do Programa, em 2007, era aumento gradual para 90% a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais e a relação 18 alunos/professor, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.

Quadro 2 – Medidas de política educacional implementadas no Brasil a partir do Governo Lula pró- Estado Desenvolvimentista.

Base Legal	Programas	Objetivos
Lei nº 11.096 2005	ProUni*	Ampliar o acesso à educação superior concedendo bolsas de estudos integrais e parciais a parcelas de jovens excluídos da Universidade. O programa estabelece como eixo da política de ampliação das matrículas na educação superior a compra de vagas nas instituições privadas, por meio de verbas públicas e vantagens tributárias ¹³ .
Decreto nº 6.096 2007	REUNI**.	Criar condições para ampliar o acesso e permanência de vagas na educação superior, no nível de graduação, nas universidades federais ¹⁴ .
Decreto nº 7.642/ 2011	Ciência sem Fronteiras	Promoção, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia e da inovação através e intercâmbio e mobilidade internacional para jovens do ensino superior.
Lei nº 12.816/2013.	PRONATEC***	Ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

¹¹ Segundo o relatório mais atualizado do TCU-Tribunal de Contas da União (2009) no período de 2005 ao primeiro semestre de 2008 o ProUni ofertou aproximadamente 521 mil bolsas e permitiu o acesso de aproximadamente 400 mil jovens.

¹² Segundo dados do MEC do ano de 2013, como resultados do REUNI foram criadas 14 (de 44 para 59) IFES- Instituições Federais de Ensino Superior e 104 novos campi, representando um acréscimo no número de vagas de 111% de 2003 a 2012.

¹³ O Programa prevê isenções tributárias (IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, CSLL- Contribuição sobre o Lucro Líquido, COFINS- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e o PIS-Programa de Integração Social) às instituições privadas de educação superior que aderirem ao ProUni.

¹⁴ Segundo a PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - Indicadores Sociais fornecida em 2009 apenas 24,3 % dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos tem acesso ao ensino de nível superior.

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação do Brasil.(2013); Decreto nº 7.642/2011 e Lei nº 12.816/2013. Elaboração Própria.

*ProUni- Programa Universidade Para Todos

**REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais,

***PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Em relação às políticas sociais destaca-se a ação do Estado no PBF- Programa de Renda Condicionada - Bolsa Família (2004) e no Programa Brasil sem Miséria, criado em 2011, e que objetiva incorporar segmentos sociais não atendidos no PBF, apresentados no Quadro 3.

Em 2010, o PBF beneficiou 12.778.220 famílias¹⁵. Segundo (Osório, et al. 2011) de 2004-2009, a pobreza extrema no Brasil reduziu-se de 8% para 5% da população. No entanto, apontam que apesar dos bons resultados dos últimos anos, o país ainda possui 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, sendo esta definida como viver com renda mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais).. Esta foi a razão da implementação do Plano Brasil sem Miséria, em 2011, complementando o enfrentamento da pobreza extrema.

Quadro 3 – Medidas de políticas sociais implementadas no Brasil a partir do Governo Lula pró- Estado Desenvolvimentista.

Base legal	Programas	Objetivos
Lei nº 10.836/2004	De Renda Condicionada Bolsa Família - PBF.	Combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local.
Decreto nº 7.492/2011	Brasil sem Miséria ¹⁶	Objetiva superar a situação de extrema pobreza da população brasileira através da integração e articulação de políticas, programas e ações.

Fonte: BRASIL. Lei nº 10.836/2004 e Decreto nº 7.492/2011. Elaboração Própria.

Estudos como os de Soares e Sátyro (2009), Osório et al (2011) e IPEA (2011) apontam que o PBF tem representado importante contribuição à redução da desigualdade social e da extrema pobreza, embora os efeitos sobre a redução da pobreza sejam

¹⁵ Considerando que uma família é composta por 4 pessoas, o PBF em 2010, beneficiou em torno 51 milhões de pessoas, representando em torno de 25% da população brasileira.

¹⁶ De acordo com o parágrafo único do Art. 2º do Decreto nº 7.492/2011, considera-se em extrema pobreza aquela população com renda familiar per capita mensal de até setenta reais (em torno de 35 dólares).

limitados pelo baixo valor dos benefícios. Em 2009, 2/3 da população extremamente pobre 17 estava sendo atendida pelo Programa. As transferências representavam 15% da renda dos extremamente pobres, em 2004, e, chegaram a 39% em 2009.

Dados do IPEA (2011) apontam que o PBF contribuiu para o alívio da extrema pobreza e que as famílias gastam a totalidade dos valores recebidos no consumo, tendo significativo efeito multiplicador sobre a economia. Assim, para cada R\$ 1,00 investido no Programa Bolsa Família aumenta em R\$ 1,44 o PIB - Produto Interno Bruto do Brasil.

Em relação às transformações vivenciadas pela economia brasileira (IPEA, 2012) aponta:

“De fato, o crescimento econômico com geração de empregos formais, aliado à política de valorização do salário mínimo, foi o principal determinante da redução da extrema pobreza vivenciada no período 2004-2009. Por sua vez, o PBF, embora tenha contribuído também para este resultado, teve impacto limitado, dado o baixo valor dos seus benefícios, revelando que apenas a transferência realizada pelo programa não é suficiente para retirar as famílias da pobreza extrema. Entretanto, quando a renda do PBF soma-se à renda obtida no mercado de trabalho, as famílias conseguem superar a pobreza extrema” (p.51).

Considerando o valor de R\$ 14 bilhões de reais destinado¹⁸ ao PBF, em 2010 (IPEA 2012) o mesmo representa apenas 0,37% do PIB e 0,9% do total da execução do gasto do Governo Federal naquele ano (Chieza; Zimmermann, 2013) demonstrando a baixa participação relativa do PBF no total de gastos da União.

O Governo Lula adotou políticas em favor do fortalecimento da regulação pública do mercado de trabalho e, também, posicionou-se em direção à flexibilização. A atuação do Estado brasileiro no que se refere às relações de trabalho no período analisado está demonstrada no Quadro 4.

No que se refere à implementação de medidas a favor da agenda de flexibilização no mercado de trabalho, observa-se que apesar da vigência de um Governo identificado com a classe trabalhadora, muitas medidas pró-flexibilização (para públicos específicos- ver Quadro 4) foram aprovadas. No entanto, do conjunto de medidas contra a agenda de flexibilização das relações do mercado de trabalho a mais importante foi política de valorização do salário mínimo nacional¹⁹ em função de seu papel de estruturação do mercado de trabalho, na melhoria da renda dos segmentos mais marginalizados e com impacto positivo na melhoria dos indicadores de distribuição de renda bem como no aumento do poder de compra do salário mínimo.

¹⁷ Extremamente pobres: as pessoas em famílias com renda domiciliar per capita maior ou igual a zero e menor que R\$ 67,00 (sessenta reais, ou aproximadamente 30 dólares). (OSORIO, et al, 2011).

¹⁸ Valor liquidado no OGU-Orçamento Geral da União de 2010.

¹⁹ De 2002 a 2012 o salário mínimo nacional teve aumento real de 70,49%.

A despeito deste quadro - com movimentos em sentidos opostos – de uma agenda desenvolvimentista, tendo o Estado papel condutor e coordenador de uma visão estratégica de desenvolvimento (Krein et al, 2011) afirma que é possível, apontar que “a agenda flexibilizadora, no âmbito do Legislativo e das políticas, continuou muito presente, mas foi perdendo espaço no segundo mandato do presidente Lula, e especialmente na crise” (p.32)

Diniz (2011) também aponta que a política de salário mínimo nacional em conjunto com outras políticas implementadas pelo Governo Lula, em especial, a partir de 2004, representa um aspecto importante da “nova” agenda desenvolvimentista.

Entretanto, é possível identificar claramente a existência de uma agenda desenvolvimentista, cujas diretrizes delineiam-se entre 2004 e 2006, ganha força a partir do segundo mandato do ex-presidente Lula. Tal agenda pautou-se por uma ênfase na inclusão social e por uma visão estratégica sobre a expansão do mercado interno de consumo de massas como elemento propulsor de uma nova modalidade de crescimento” (Diniz, 2011, p.17).

Quadro 4- Medidas sobre relações de trabalho adotadas a partir do Governo Lula (2003-2010) que vão favor e contra agenda de desenvolvimentista de estado.

A favor		Contra	
EC nº41/2003-Reforma da previdência	Taxou os inativos e extinguiu a integralidade para servidores públicos, dentre outras.	Política de Salário Mínimo.	Reajuste de acordo c/ a inflação(INPC) do ano anterior, mais aumento real correspondente à variação do PIB de 2 anos anteriores.
Lei nº 11.101/2005 Nova Lei de Faltências	Reduziu o limite de preferência do crédito trabalhista para 150 salários mínimos.	Lei nº 11.788/2008 Estágio	Criou regras p/estágios como limite de jornada diária de 6h e direito à férias.
Lei nº 11.196/2005 Nova Regulação para trabalho em atividades intelectuais	Estabelece que pessoa física que presta serviços intelectuais pode ser concebida como pessoa jurídica, saindo das regras do campo trabalhista para as regras civis e comerciais, ficando o último sem direitos trabalhistas.	Veto à Emenda nº 3 “Super Receita”	Proibia o auditor fiscal multar empresa c/relação de emprego disfarçada. Na prática estimulava a difusão da contratação como PJ-Pessoa Jurídica, burlando a legislação trabalhista.
Portaria MT nº 42/2007 Intervalo intrajornada.	Autorizou a redução do intervalo intrajornada através de negociação coletiva, prevalecendo o negociado em detrimento do legislado.	Seguro Desemprego	Aos setores mais atingidos pela crise econômica de 2008/2009, ampliou o seguro-desemprego para 7 (sete) meses.

Lei nº 11.442/2007 Trabalho em transporte rodoviário de cargas.	Essa categoria perde direitos trabalhistas. Considera que não há vínculo empregatício, apenas relações de natureza comercial entre o motorista e a empresa do setor, pela exigência de o motorista ser propriet. do veículo de carga.	Pagamento de Licença maternidade	Cancelamento de alterações no tema feitas em 1999, que definia pagto. da licença diretamente pelo INSS e não pelo empregador, que era depois ressarcido.
Lei nº 11.718/2008-Contrato de trabalhador rural	Autorizou a contratação de trabalhador rural sem carteira de trabalho assinada, por contrato de até 2 meses.	Revogação da Portaria nº 865/1995	Impedia a fiscalização por parte dos auditores fiscais de cláusulas previstas em acordos coletivos de trabalho.

Fonte: Krein et al (2011) com modificações.

Tais medidas impactaram na dinâmica da economia brasileira. Segundo dados fornecidos pelo IPEA em 2012, a média de crescimento, entre 2004 e 2011, para o consumo das famílias e o consumo do Governo foi de 5,1% enquanto o do PIB foi de 4,3%. Para atender a este crescimento da demanda agregada as importações cresceram 13,5% ao passo que as exportações (afetadas pela crise externa) cresceram apenas 5,2% no período.

No Quadro 5 demonstra-se os programas²⁰ voltados á promoção do crescimento em diferentes setores da economia brasileira. Além da existência de uma política industrial, o que por si, já representa um Estado identificado com uma agenda desenvolvimentista, destaca-se PAC-programa de Aceleração do Crescimento, o qual se subdivide em cinco frentes de ações: i) Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; ii) Melhoria do Ambiente de Investimento, iii) Desoneração e Administração Tributária, iv) Medidas Fiscais de Longo Prazo e, v) Consistência Fiscal.

O objetivo da primeira diretriz é o estímulo ao crédito para pessoa física e ao crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura. A operacionalização seria feita através, do BNDES -Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social e da CEF- Caixa Econômica Federal, duas instituições financeiras públicas. A segunda prevê o incentivo ao desenvolvimento regional através de estímulo a órgãos como SUDENE E SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento da região Nordeste e da Amazônia, respectivamente. A terceira refere-se a redução de tributos para os setores específicos (de semicondutores, de equipamentos aplicados à TV digital, de microcomputadores, de insumos e serviços usados em obras de infraestrutura, e de perfis de aço) e as duas últimas referem a ações voltadas à política fiscal do Governo federal.

²⁰ Esta pesquisa não tem como objetivo analisar os resultados de cada política/programa.

Quadro 5- Outras políticas adotadas no Governo Lula/Dilma (2003-2010) que vão contra e favor à agenda desenvolvimentista de Estado.

A favor		Contra	
Política Industrial Plano Brasil Maior – agosto de 2011	Estabelecer diretrizes que norteiam a implementação da estratégia de fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação na economia brasileira.	Concessão de serviços públicos- Dezembro de 2012	Aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento	Execução de obras de infraestrutura, social, urbana, logística e energética .		

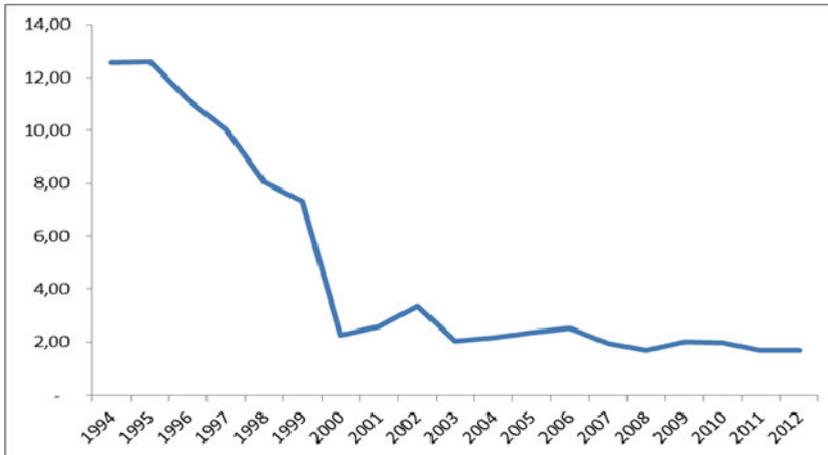
Fonte: BRASIL. Elaboração própria. Lei nº 11.578/ 2007

A despeito da implementação de programas como o PAC que tem objetivos explícitos de estado desenvolvimentista, os dados do Gráfico 1 demonstram que é não possível identificar, através da execução do gastos da União²¹, uma elevação dos investimentos voltados à promoção do crescimento/desenvolvimento econômico, a partir de 2003, foco desta análise. Observa-se redução de gastos “desenvolvimentistas” de 12,58% do total da despesa, em 1994, para 1,67% em 2008, repetindo o mesmo percentual em 2012²². Além disso, chama atenção a privatização, implementada em 2012, através do modelo de concessão, em aeroportos de três importante cidades brasileiras, medida que vai em direção oposta à concepção de estado desenvolvimentista.

²¹ Os dados do Gráfico 1 consideram as seguintes funções de acordo com a classificação funcional do gasto: Habitação e Urbanismo”; “Agricultura e Organização Agrária”; “Indústria, Comércio e Serviços”; “Energia”, “Transporte” e “Desenvolvimento Regional”, ou seja , voltados à infraestrutura e propulsora do crescimento/desenvolvimento econômico liderado pelo Estado.

²² Os dados do Gráfico 1 referem-se a execução do gasto da União e, a legislação do PAC, estabelece que parte dos investimentos seriam realizados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal através de transferências da União.

Gráfico 1 – Participação das atividades ligadas ao desenvolvimento no total das despesas da União- Classificação por Função - 1994-2012- em %



Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC(2013). Elaboração Própria.

4. Considerações Finais

De um lado o debate pioneiro entre Simonsen e Gudin ocorreu num contexto de pós dois conflitos mundiais e da grande crise de 1930, de outro, a retomada da gênese do tema central daquele debate ocorre, novamente num contexto de crise econômica mundial de 2008. Assim as contradições do capitalismo presentes desde sua gênese até hoje ainda fazem parte do debate contemporâneo. E por extensão, o debate sobre a intervenção ou não do Estado na economia e o seu “planejamento racional”, num contexto de (re) configuração de classes sociais comparativamente aos anos 1940.

O conjunto de políticas envolvendo maior intervenção do estado na condução da política educacional, na política de valorização do salário mínimo nacional, na existência de uma política industrial, dentre outras, são aspectos que caracterizam esta nova agenda desenvolvimentista no Brasil a partir do governo Lula. Além disso, a criação de instituições como o CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2003), a ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2004), a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2008) e a EPL - Empresa de Planejamento e Logística (2012) com competências específicas também atendem ao princípio de estado desenvolvimentista em oposição à filosofia do *laissez-faire*.

No entanto, se de um lado as políticas analisadas demonstram certa proximidade da atuação do Estado brasileiro, no período em análise, à visão defendida por Simonsen, de outro, a despeito da existência de política industrial, permanecem lacunas, no

que se refere ao processo de desindustrialização²³ da economia brasileira e à adoção de política fiscal voltada à obtenção de superávits primários e a crescente financeirização²⁴ subordinada à política monetária de combate à inflação, demonstrando, em alguma medida, a ausência de ruptura na visão do Estado.

Assim o Estado brasileiro, a partir do Governo Lula, período de análise desta pesquisa, caracteriza-se por uma contradição, uma vez que ao mesmo tempo em que cria empresas estatais, também privatiza. Implementa políticas educacionais e sociais e promove investimentos em infraestrutura no país, políticas estas que se identificam com a ideologia de Roberto Simonsen, também mantém uma política fiscal voltada à obtenção de superávit primários, política esta identificada com a visão teórica que defende baixo grau de intervenção do Estado na economia, se aproximando da ideologia de Eugênio Gudin.

Por fim, diante da relevância do tema planejamento e ao fim ao cabo sobre a própria função do Estado na economia, e da importância política e histórica representada pela posse de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, demonstra-se que agenda desenvolvimentista iniciada na primeira metade do século XX ainda está presente no início do século XXI, no entanto, transformada pelas novas condições do capitalismo mundial como o aprofundamento da centralização de capital, o empoderamento de determinados grupos econômicos de um lado, e de outro, a perda de autonomia dos Estados nacionais e a agudização das assimetrias de poder (econômico e político).

Ainda, a controvérsia ambientada no Brasil em 1944 e 1945 mantém-se, e atualmente está ligada a um conflito fundamental do final do século XX início do século XXI que é transição de uma economia de mercado para um modelo com coordenação estatal tanto em nível nacional quanto internacional, ou seja, movimento similar àquele iniciado pós crise mundial de 1930 e que antecedeu o debate entre os dois autores aqui analisados.

5. Referências

- Belluzzo, L.G. (2009). “Um novo Estado Desenvolvimentista?” *Le Monde Diplomatique*. Brasil, ano3, n.27,p.4-5. Rio de Janeiro.
- Bielschowsky, Ricardo e Mussi, Carlos. (2002). “El pensamiento desarrollista em Brasil: 1930-1964 e anotaciones sobre 1964-2005”. In: *Brasil e Chile. Uma mirada hacia América Latina*, Instituto de Estudios Internacionales i Embajada de Brasil, Chile.
- Borges, Maria Angélica. Eugênio Gudin: (2000), “As Controvérsias do Neoliberalismo Caboclo”. *Revista de Economia Política*, vol. 20, nº 4(80), out-dez/.
- Brasil. (2013). *Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a Organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Secretaria de

²³ Segundo Gonçalves (2011) o processo de desindustrialização também é acompanhado pelo de substituição de importações.

²⁴ Chieza e Zimmerman (2013) demonstram que em 2012 a União destinou 56% do total da execução dos gastos para pagamento de amortização, juros e refinanciamento da dívida pública.

- Assuntos Estratégicos-SAE. Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/?page_id=10#ixzz2hAQU33. Acesso em: 08 out. 2013.
- Brasil. (2013). *Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 03 out. 2013.
- Brasil. (2013). *Lei nº 11.080 de 30 de dezembro de 2004*. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI e dá outras providências. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI. Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/sobre_abdi.aspx. Acesso em: 08 out. 2013
- Brasil. (2013). *Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos- PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em: 08 out 2013
- Brasil. (2013). *Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 01 out. 2013.
- Brasil. 2013. *Lei nº 11.578 de 26 de novembro de 2007*. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm. Acesso em : 3 setembro.
- Brasil. (2013). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Desenvol. das Instituições Federais de Ensino Superior. *REUni 2008- Relatório de 1ºAno*. Disponível em: http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28. Acesso em: 16 maio.
- Brasil. (2013). *Lei nº 11.754 de 33 de julho de 2008*. Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cria cargos em comissão; revoga dispositivos das Leis nºs 10.869, de 13 de maio de 2004, e 11.204, de 5 de dezembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11754.htm> Acesso em: 08 out.

- Brasil. (2013). *Decreto nº 7.492 de 02 de junho 2011*. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acesso em: 06 jun.
- Brasil. 2013. *Decreto nº 7642 de 13 de dezembro de 2011* - Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm. Acesso em: 3 mar.
- Brasil. (2013). *Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012*. Altera as Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 12.404, de 4 de maio de 2011, para modificar a denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. - ETAV para Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL, e ampliar suas competências; e revoga dispositivo da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008. Empresa de Planejamento e Logística S.A.- EPL. Disponível em: <http://www.epl.gov.br/institucional> Acesso em: 08 out.
- Brasil. (2013). *Lei nº 12.816, de 05 de junho de 2013*. Altera as Leis nos 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego □ PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/lei_12816_050613.pdf. Acesso em: 02 jun.
- Brasil. (2013). *Plano Brasil Maior. Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas*. Disponível: http://www.abdi.com.br/Estudo/Medidas_Sistêmicas_Relat_Agosto.pdf. Acesso em: 27 agosto.
- Brasil. (2013). Secretaria do Tesouro Nacional - SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2013). Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/demonstrativos.asp>. Acesso: 5 mar 2013
- TCU- Tribunal de Contas da União. (2013), *Relatório de Auditoria Operacional Program Universidade para Todos- ProUni e FIES*. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/a_reas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf. 2009. Acesso em: 17 maio.
- Cano, Wilson e Silva, Ana Lúcia Gonçalves. (2010). “Política Industrial do Governo Lula”. In: *Os anos Lula. Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010*. Garamond Universitária, RJ.
- Cardoso. Fernando Henrique. (2001). “Aspectos políticos do Planejamento. In: Mindlin, Betty (org)” *Debates Economia, Planejamento no Brasil*, Perspectiva, SP.
- Cardoso Junior, José Celso. (2011). “A Hora e a vez da retomada do Planejamento Estratégico Governamental no Brasil”. In: *Boletim de Análise Político-Institucional*. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. nº 1, Brasília.

- Chieza, Rosa A. Ário Zimmermann. (2013). *Estado e crise no Brasil: a financeirização dos gastos públicos*. Artigo aceito no 25th Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics - University of Milan-Itália- June 27 – 29.
- Diniz, Eli. (2011). “É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil”. In: *Boletim de Análise Político-Institucional*. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. nº 1, 2011, Brasília,.
- Doellinger, Carlos Von. (2010). *Introdução*. In: A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira. Brasília, IPEA.
- Draibe, Sônia. 1985. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Faria, Glauco. (2010). *O Governo Lula e o Novo papel do Estado Brasileiro*. Brasil em Debate. Volume 3. Editora Fundação Perseu Abramo, SP.
- Gomide, Alexandre de Ávila E Pires, Roberto R.Coelho. 2011. *Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no século XXI*. . In: Boletim de Análise Político-Institucional. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. nº 1, Brasília,.
- Gonçalves, R. (2011). *Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas*. Rio de Janeiro Setembro de 2011. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>
- Gudin, Eugênio ([1945] 2010). “Rumos de política econômica”. In: Simonsen, R. e Gudin, E.([1977] 2010). *A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira*. Brasília: IPEA.
- ([1945] 2010). “Carta à comissão de planejamento”. In: Simonsen, R. e Gudin, E.([1977] 2010). *A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira*. Brasília: IPEA, 2010.
- Ianni, Octavio. (1996), *Estado e Planejamento econômico no Brasil*.Civilização Brasileira, RJ.
- ([1977] 2010). *A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira*. Brasília: IPEA.
- IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010), *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*. IPEA, Brasília, , 200p.
- Kon, Anita. (1999). *Introdução: A Experiência de Planejamento Público Federal*. In: Kon, Anita (Org.) *Planejamento no Brasil II*, Editora Perspectiva, São Paulo.
- Krein, J.D.; Dos Santos A e Nunes, 2012. “B.T. Trabalho no Governo Lula, Avanços e Contradições”. *Revista da ABET-Associação Brasileira de Estudos do Trabalho*. V. X, n.2, jul/dez/2012.
- Leher, Roberto. (2010). *Educação no Governo Lula. A ruptura que não aconteceu*. In: Os anos Lula. Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010. Garamond Universitária, RJ.

- Lopes, Tiago Camarinha. (2003). “Da Controvérsia ideológica entre Simonsen e Gudin ao debate sobre planejamento econômico no Brasil”. *Revista de Economia Política e História Econômica*, nº 30, agosto de 2013.
- Mantega, Guido. (1990). *A economia política brasileira*. Editora Vozes, Petrópolis, RJ.
- Muniz, Maria Luiza de Castro. (2011). *A Agenda Contemporânea de Gestão Pública, e seus desafios, na visão de Francisco Gaetani*. In: *Boletim de Análise Político-Institucional*. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. nº 1, Brasília.
- ([1945] 2010). “O planejamento da economia brasileira. In: Simonsen, R. e Maringoni, Gilberto. Os personagens e as Ideias”. In: *Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. Desenvolvimento. O debate pioneiro de 1944-1945*. IPEA, Brasília.
- Mindlin, Betty. 2001, “O conceito de Planejamento”. In: Mindlin, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*, Editora Perspectiva, São Paulo.
- Paim, Antônio. (2009). *Balizamentos de Roberto Simonsen*. Dos Anos Pioneiros da industrialização à Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. In: Figueireido El Al (ORG). *Empresariado Brasileiro, política, Economia e Sociedade*. Editora de Cultura, SP.
- Simonsen, Roberto ([1945] 2010). “A Planificação da economia brasileira”. In: Simonsen, R. e Gudin, E.([1977] 2010). *A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira*. Brasília: IPEA.
- Teixeira, Aloísio e Gentil, Denise L. (2010). “O debate em perspectiva”. In: *Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. Desenvolvimento. O debate pioneiro de 1944-1945*. IPEA, Brasília,.
- Velloso, João Paulo dos Reis. (2010). “Apresentação”. In: *A Controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira*. Brasília, IPEA.