



Planejamento Econômico e Industrialização no Brasil: O *Novo Estado* e o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934 -1949)

Economic Planning and Industrialization in Brazil: The New State and the Federal Foreign Trade Council (1934 -1949)

Arthur Lima Mendes De Oliveira¹¹

Resumo: O artigo discorre brevemente sobre a transição do modelo agrário-exportador para o modelo industrial, destacando a teoria de deterioração dos termos de troca de Prebisch, a política de valorização dos preços de café e a intencionalidade da política industrializante do Governo Vargas (1930-1945). Além disso, apresenta como o surgimento de novos grupos sociais viabilizou a industrialização como forma de organizar o novo núcleo dinâmico da economia brasileira. Por fim, salienta a importância do papel do Estado e do planejamento econômico na consolidação da indústria no Brasil, apresentando a atuação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE).

¹¹ Graduando em Ciências Econômicas (2022- /UnB), Departamento de Economia. Pesquisador Júnior no Programa de Educação Tutorial de Economia (PET/ UnB - ECO). E-mail: limaa335@gmail.com



Palavras-chave: Industrialização; Estado; Planejamento Econômico; Conselho Federal de Comércio Exterior.

Abstract: The paper briefly discusses the change in the Brazilian economic dynamic during the 1930s, highlighting Prebisch's terms-of-trade deterioration theory, the policy of sustaining coffee prices, and the intentionality behind the industrialization policies of the Vargas administration (1930-1945). Additionally, it presents how the emergence of new social groups within Brazilian society enabled industrialization as a way to organize the dynamic core of the country's economy. Finally, it emphasizes the importance of the state's role and economic planning in consolidating industrialization in Brazil, detailing the actions of the Federal Council of Foreign Trade (FCFT).

Key-words: Industrialization; State; Economic Planning; Federal Council of Foreign Trade (FCFT).



1. Introdução

A transição do modelo agrário-exportador para o modelo industrial tem implicações significativas para a organização social, política e econômica do Brasil. Com essa mudança, pela primeira vez desde o século XVI, o dinamismo econômico brasileiro deixou de ser fruto do setor exportador, passando a ser impulsionado por um processo manufatureiro de massas interno. Em paralelo ao processo de industrialização, as principais cidades brasileiras começaram a passar por um intenso processo de urbanização.

Devido à sua escala, a alteração da dinâmica econômica só foi possível por conta da instalação do *Novo Estado*¹² após o golpe de Estado de 1930. Aclamado como revolucionário, o principal mérito na derrubada do Governo Washington Luís foi a mudança na lógica de organização político-econômica vigente até então. Ao substituir o Estado oligárquico, predominante durante toda a Primeira República, e substituí-lo pelo Estado burguês, possibilitou-se o início da industrialização.

Contudo, a introdução de uma industrialização tardia não viria isentar de problemas. Num primeiro momento, discutia-se se o ajuste a ser seguido era o do aprofundamento da manufatura cafeeira ou da mudança estrutural do modelo de substituição de importações (Abreu, 2014, cap. 3). Escolhido o processo de mudança estrutural, debatia-se como deveria ocorrer o financiamento para a acumulação de capital. Além disso, deveria definir-se qual o papel do Estado enquanto indutor e coordenador do processo.

Por isso, o objetivo deste trabalho é explicar por que a industrialização brasileira ocorreu, ressaltando os desequilíbrios externos da década de 1920 e a importância das ações governamentais na geração do *capitalismo de Estado*¹³. Além disso, busca-se qualificar as divergências entre as classes burguesas sobre qual padrão de desenvolvimento deveria ser seguido. Por fim, considerando a importância estatal no desenvolvimento industrial, discorrer brevemente sobre a atuação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o primeiro órgão de planejamento econômico do Brasil.

¹² Termo utilizado por Ianni (1979) para definir a mudança na forma de atuação e organização do Estado brasileiro pós-Revolução de 30.

¹³ Quer dizer, a reprodução do capital concebida pela industrialização só se concretizou graças à intervenção direta dos mecanismos estatais.



Portanto, o primeiro item aborda o *sentido* da industrialização e o processo de substituição de importações. O segundo item trata da transfiguração do Estado e das divergências das classes burguesas sobre o padrão de desenvolvimento. O terceiro item examina a atuação do CFCE enquanto o primeiro órgão de planejamento econômico brasileiro. Por fim, o quarto item conclui o trabalho.

2. O Sentido da Industrialização e o Processo de Substituição de Importações

O modelo agrário-exportador foi responsável por gerar o dinamismo na organização econômica brasileira desde meados do século XVI. Ao longo dos séculos, ele colocou o Brasil como fornecedor exclusivo de artigos primários para sua metrópole, Portugal. A assinatura da Carta Régia de 28 de janeiro de 1808 rompe essa lógica ao findar o Pacto Colonial e autorizar as alfândegas brasileiras a comercializarem artigos e bens com quaisquer nações *amigas* (Brasil, 1808). Entretanto, a Abertura dos Portos manteve inalterada a estrutura que deu dinamismo à economia brasileira desde a colonização.

Estruturado ao longo de séculos, o modelo agrário-exportador preconizava que o núcleo dinâmico da economia brasileira deveria ser o mercado exportador. Indissociável do comércio internacional, esse sistema deu à economia brasileira a possibilidade de desenvolvimento *cíclico* desde o princípio do período colonial. Inicia-se com a empresa açucareira no Nordeste, passa pelo escravismo aurífero nas minas do sudeste e desemboca com a indústria cafeeira no Vale do Paraíba e no Oeste Paulista (Furtado, 1959; Cano, 2002).

Apesar do funcionamento do modelo agrário-exportador tornar a economia brasileira um simulacro dos movimentos cíclicos do mercado internacional, a dependência externa mostrou-se cada vez mais resiliente durante a primeira fase republicana, entre 1889 e 1930 (Abreu, 2014). Responsável por gerar o emprego e a renda brasileiros, a solidez desse sistema fundamentou toda a lógica discursiva e prática do manejo das políticas econômicas governamentais durante a Primeira República. Iniciadas com a proposta do Convênio de Taubaté, elas preconizavam que a atuação do Estado deveria se dar por meio da compra dos excedentes produtivos e da criação de estoques reguladores visando a *valorização* dos preços do café.



Apesar dessa política nem sempre ser avalizada pelo Governo Federal durante a Primeira República, o Governo do Estado de São Paulo assumiu uma posição dominante no processo (Abreu, 2014, cap. 3). A título de exemplo, a criação do Instituto do Café de São Paulo e do Banco do Estado de São Paulo, o Banespa, serviram para garantir a continuidade da política de valorização dos preços de café dos produtores do estado quando a União se negava a comprar os excedentes produtivos (Abreu, 2014, cap. 3).

Mesmo passando por períodos de crises cíclicas, com supersafras e desinflação dos preços, conjuntamente o modelo agrário-exportador funcionou com relativa tranquilidade durante a aliança política mineiro-paulista da Primeira República. Do ponto de vista das variáveis macroeconômicas, a economia brasileira performou relativamente bem: as taxas de crescimento do produto e do produto *per capita* médias entre 1889 a 1930 foram de 4,67% a.a. e 2,19% a.a., respectivamente (ver tabela 1); e o saldo da balança comercial entre 1901 e 1949 sempre foi positivo - mesmo com uma tendência declinante a partir da década de 1920 (ver gráfico 1).

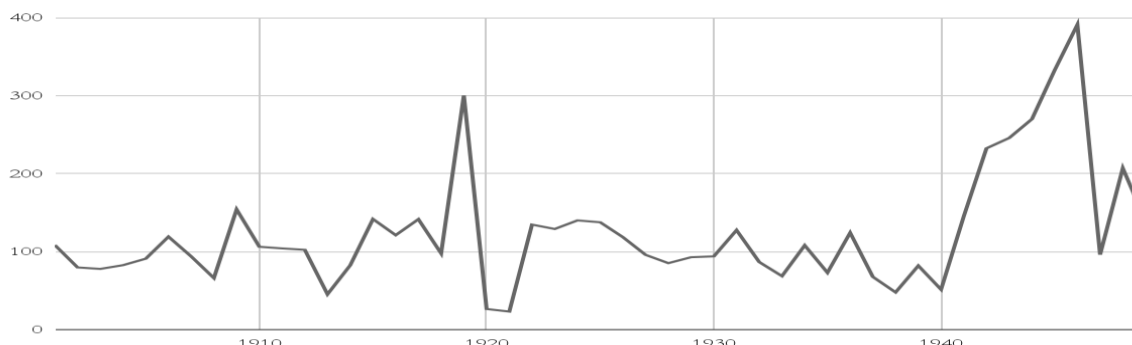
Tabela 1 – Médias das Taxas de Crescimento do Produto Interno Bruto e da Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto *per capita* entre 1901 e 2022

Período	PIB	PIB <i>per capita</i>
Primeira República (1889-1930)	4,67%	2,19%
Era Vargas (1930-1945)	4,01%	2,30%
Quarta República (1946-1964)	7,11%	4,08%
Ditadura Militar (1964-1984)	6,29%	3,65%
Nova República (1985-2022)	2,43%	1,24%

Fonte: Ipeadata.



Gráfico 1 – Balança Comercial do Brasil de 1901 a 1949 (em milhões de US\$)



Fonte: Elaboração própria com dados de Abreu (2014).

Contudo, a sustentabilidade *estrutural* do modelo agrário-exportador foi gradativamente corroída durante as primeiras décadas do século XX. Isso porque, a conservação desse sistema dependia dos seguintes mecanismos: o escoamento produtivo do café nos mercados internacionais; a importação de capitais das praças de Londres e de Nova Iorque para dar continuidade à política de valorização dos preços; e a importação de bens acabados básicos para satisfazer as necessidades de consumo básicas da população. Com a crise deflacionária que acometeu os mercados mundiais em 1929, esses três instrumentos foram gradativamente se esvaindo (Abreu, 2014; Carter, 2021).

Por isso, a Crise de 1929 marca um ponto de inflexão na economia latino-americana e, em particular, na economia brasileira. Como os preços da saca de café no mercado internacional despencaram e, dada a inelasticidade-preço da demanda do café, não havia possibilidade de aumento do *quantum* exportado. Com a Depressão, a disponibilidade de divisas das praças financeiras internacionais¹⁴ cessou e o escoamento produtivo dos bens primários para o resto do mundo não gerou as divisas necessárias para manter o padrão de desenvolvimento¹⁵.

¹⁴ Em Carter (2021), há um interessante relato sobre as perspectivas de Keynes sobre os efeitos da Crise de 1929 sobre a economia britânica - com um enfoque especial sobre os efeitos deflacionários do padrão-ouro.

¹⁵ N' *O Manifesto Latino-Americano*, Prebisch (2008) discute como a inexistência de divisas nos mercados internacionais foi resultado da forma de ajuste escolhida pelos Estados Unidos. No pós- 1929, com o colapso de sua renda nacional, o país reduziu drasticamente o seu coeficiente de importações. Com isso, a participação das reservas de ouro dos ianques se elevou de 40% em 1930 para aproximadamente 75% em 1940 (Prebisch, 2008, p. 115). Dada a proeminência que o país obteve ao sair da Grande Guerra Mundial, era de se esperar que o ajuste escolhido pelo governo americano tivesse consequências deletérias para o funcionamento da nova arquitetura financeira mundial.



Portanto, o *sentido da industrialização* nasce da comprovação prática sobre a insustentabilidade do modelo agrário-exportador - sendo a industrialização responsável por inaugurar um novo núcleo dinâmico na economia brasileira. A interpretação clássica sobre a intencionalidade da política *industrializante* é a de Celso Furtado, em sua *Formação Econômica do Brasil*. Em seus capítulos finais, pontua como o *desequilíbrio externo se propagou* na economia brasileira, além de sustentar a tese de que a industrialização foi uma consequência das tentativas de estabilização fiscal, monetária e cambial do modelo agrário-exportador¹⁶. Impostas pelo Governo Provisório como uma maneira de mitigar a crise do setor cafeeiro, ele defende que não houve uma política governamental deliberada visando o esforço industrializante (Furtado, 1959; Fonseca, 2003).

Assumindo a posição de Fonseca (2003), a qual pressupõe um argumento institucionalista sobre o início do processo de industrialização brasileiro, a concepção de Furtado não parece condizer com a realidade. Isso porque, argumenta-se que apesar da consciência a respeito da industrialização não estar plenamente formada no pós-Revolução, o seu fortalecimento foi paulatino ao longo da década de 30 (Fonseca, 2003, p. 145). Quer dizer, a industrialização brasileira foi iniciada por uma política deliberada do novo governo instalado em 1930. Esse argumento é sustentado tanto pelo discurso assumido por Getúlio em seus comícios, quanto pela criação de instituições com competência de criar o *capitalismo de Estado* necessário para o processo de industrialização (Fonseca, 2003; Ianni, 1979).

Explicada a dinâmica de funcionamento do modelo agrário-exportador e como suas bases foram abaladas durante a crise de 1929, é importante compreender o sentido econômico do processo de industrialização. Para isso, recorre-se ao seminal trabalho de 1950 de Raúl Prebisch '*O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*'. Batizado de 'O Manifestado Latino-Americano', o artigo foi o documento fundacional da Comissão Econômica para a América Latina¹⁷, a CEPAL, e nele traçam-se as bases do pensamento dessa escola para a explicação do processo de desenvolvimento econômico das economias da região (Prebisch, 2008).

¹⁶ Numa perspectiva que o manejo de conjuntura das políticas fiscal, monetária e cambial levariam, *não intencionalmente*, à mudança estrutural da dinâmica econômica brasileira.

¹⁷ A introdução dos países caribenhos à Comissão só ocorreu décadas depois, em 1984 (Cepal, 2024).



Nesse trabalho, a deterioração dos termos de troca é o elemento de maior fundamentação para explicar o início do processo de industrialização latino-americano. Como apresentado na tabela abaixo (tabela 2), a deterioração dos termos de troca ocorria desde 1886, aprofundando-se no triênio 1931-1933. Com isso, percebe-se que o elemento *dinâmico* da economia brasileira dava sinais de esgotamento já na passagem do século XIX para o século XX. Em 1929 o modelo adotado não era mais sustentável e os países deveriam escolher entre o ajuste *impossível* ou o ajuste *necessário*.

Tabela 2 – Relação entre os preços dos produtos primários e dos artigos finais da indústria entre 1876 e 1947

Período	Quantidade de artigos da indústria comprados com certa quantidade de produtos primários
1876-1880	100
1881-1885	102,4
1886-1890	96,3
1891-1895	90,1
1896-1900	87,1
1901-1905	84,6
1906-1910	85,8
1911-1913	85,8
-	-
1921-1925	67,3
1926-1930	73,3
1931-1935	62
1936-1938	64,1
-	-
1946-1947	68,7

Fonte: Prebisch (1949).



O ajuste *impossível* seria uma tentativa de remediação da grave crise sem uma grande ruptura na dinâmica econômica brasileira, podendo ocorrer tanto pela *sustentação* da renda do mercado exportador quanto pela *compressão* do saldo da balança comercial. Ambas foram tentadas. Num primeiro experimento, Vargas federalizou a política de valorização do café e criou o seu Departamento Nacional (Abreu, 2014) visando apoiar a desinflação abrupta de seus preços. Por outro lado, o saldo da balança comercial (ver gráfico 1) começa a apresentar uma tendência declinante durante toda a década de 1930. Apesar dessas tentativas de ajuste, elas não seriam suficientes para garantir a sustentabilidade do modelo agrário-exportador.

Por isso, e dada a incapacidade do desenvolvimento de forças produtivas que propiciassem o desenvolvimento econômico pela livre atuação do mercado, o Estado brasileiro passou a desenvolver uma política *anticíclica* deliberada para a resolução da crise. A resposta econômica se deu através do início do processo de substituição de importações (PSI), o qual visava tanto a mudança estrutural, realizada pelo ajuste *necessário*, quanto a melhoria do bem-estar da população brasileira.

Portanto, o *sentido da industrialização* para o caso brasileiro é claro: manter e melhorar o bem-estar da população; suprir as necessidades de bens acabados de primeira necessidade; fornecer uma resposta *anticíclica* à crise do modelo agrário-exportador; e, finalmente, ser o responsável pela inauguração da nova dinâmica econômica brasileira. Além disso, e considerando o contexto geopolítico mundial, o processo de industrialização do Brasil deveria inquestionavelmente ser realizado *via* substituição de importações.

3. Os 55 anos da industrialização e do *Novo Estado* (1930-1985)

Com a derrocada do modelo agrário-exportador em 1929, o início do processo de substituição de importações é um importante marco temporal. Passa a ser dele a responsabilidade de endogeneizar o processo de desenvolvimento econômico e social do país. Em contraposição com a dinâmica anterior, o afloramento da indústria possibilitaria a emancipação econômica brasileira ao findar a dependência externa para a geração de emprego e de renda no Brasil. Com isso, a sociedade brasileira poderia passar a se organizar em torno de um objetivo, o desenvolvimento, que seria alcançado por meio de uma nova organização do corpo social, a industrial.



O esforço de endogeneizar o processo de desenvolvimento econômico por meio de um modelo industrial forçado gerava inúmeras dificuldades. Dentre elas, vale ressaltar as seguintes: falta de mão de obra especializada para a indústria, insuficiência de poupança interna para financiar a formação de capital e a alta concentração de renda¹⁸ (Boianovsky, 2010; Furtado, 2011; Tavares; Serra, 1971). Por isso, de acordo com Hirschman (2013), a inauguração de um novo modelo de industrialização tardia requer um esforço deliberado e intenso para ocorrer. Por isso o PSI desenvolve-se em um ambiente de planejamento econômico.

Assim, o pós-1930 foi marcado pela criação de importantes instituições públicas que marcaram a atuação do Estado na industrialização e no processo de organização da máquina pública para uma realidade de uma moderna economia capitalista. Durante a Era Vargas (1930-1945), foram eles: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930 (Brasil, 1930); o Ministério da Educação e Saúde, em 1930 (Brasil, 1930); o Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934 (Brasil, 1934); o Conselho Nacional do Petróleo, em 1938 (Brasil, 1938); o Departamento Administrativo do Setor Público, em 1938 (Brasil, 1938); e a Superintendência da Moeda e do Crédito, em 1945 (Brasil, 1945).

Do ponto de vista social, a política trabalhista inaugurada no pós-1930 foi marcada pela grande ambiguidade ideológica. Tinha um viés progressista na medida em que possibilitou a formação de sindicatos para se fazer uma política operária de massas, além de fixar uma gama de direitos numa Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943). Contudo, tinha um viés autoritário na medida em que se tutelava a administração sindical e restringia o conflito capital-trabalho aos órgãos de regulação do Estado - tornando-o o grande balizador das disputas sociais (Ianni, 1979).

Do ponto de vista político, a Revolução de 1930 substituiu o Estado oligárquico pelo Estado burguês, consagrando ‘expressões de uma sociedade urbana em franca transformação’ (Ianni, 1979, p. 17); possibilitou uma maior participação de grupos sociais e econômicos que

¹⁸ Considerando que a industrialização brasileira foi uma estratégia de desenvolvimento guiada pela demanda, há um fundamento econômico por trás de proposições de políticas que visem melhorar a distribuição de renda (BOIANOVSKY, 2010). Contudo, isso não aconteceu e “parte da explicação se deve ao fato que o progresso técnico necessitou de uma maior concentração de recursos na medida em que a tecnologia adotada pelos países subdesenvolvidos não refletia a sua capacidade relativa de oferta de fatores.” (BOIANOVSKY, 2010, p. 9 - *tradução livre*).



estavam apartados da vida política do país; e transformou a política econômica brasileira em um instrumento fundamental para realizar a mudança estrutural advinda do esforço industrial.

Do ponto de vista econômico, o surgimento das indústrias *substitutivas de importações* significou o início do processo de acumulação de capital no Brasil. Como discorrido por Lewis (1950), uma das especificidades das economias latino-americanas era a abundância relativa do fator trabalho quando comparado ao fator capital. Na economia brasileira essa dicotomia foi importante na medida em que dela ramifica-se dois blocos heterogêneos que disputaram ao longo dos cinquenta e cinco anos de industrialização qual seria a melhor forma de transcorrer o processo de acumulação de capital no Brasil.

De acordo com Bielschowsky (2006), a ideologia desenvolvimentista subdivide-se entre o setor público, com a presença dos partidários nacionalistas e dos não nacionalistas, e o setor privado. Os não nacionalistas ‘preconizavam soluções privadas, de capital estrangeiro ou nacional, para projetos de inversão na indústria e na infraestrutura’ (Bielschowsky, 2006, p. 77). Enquanto os nacionalistas ‘advogavam a estatização dos setores de mineração, transportes, energia, serviços públicos de modo geral e alguns segmentos da indústria de base’ (Bielschowsky, 2006, p. 77).

Igualmente, Ianni (1979) faz uma diferenciação entre nacionalistas e não nacionalistas, mas com um enfoque na qualidade burguesa do processo. Considera que os representantes de ambos os setores pregam a instalação de um regime capitalista no Brasil, diferindo sobre a forma de associação e de organização desse sistema. Enquanto os nacionalistas¹⁹ pregavam a emancipação nacional, os não nacionalistas pregavam a associação com o capital internacional.

Mesmo que essa diferenciação tenha se aprofundado a partir dos anos 1940, ela já se apresentava de forma preliminar durante a Revolução de 1930. E, em certa medida, a vitória do golpe de Estado da Aliança Liberal deve-se à unidade em torno do projeto industrial desses dois grupos. Essa unidade transformou-se durante o período que Ianni (1979) batizou de *Novo*

¹⁹ A questão sobre a forma de financiamento da acumulação de capital é muito controversa. A dependência de recursos externos tornou a economia brasileira suscetível à volatilidade de disponibilização de divisas no mercado internacional, além de impor a necessidade de geração de dólares no comércio com o resto do mundo. Advinda da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CPDOC, s/d), a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento, o BNDE, foi uma tentativa de mitigar as instabilidades dos fluxos de capitais dos mercados internacionais - e, em especial, dos EUA. Apesar disso, ele não foi capaz de findar a necessidade histórica de financiamento para o desenvolvimento.



Estado, época na qual a máquina pública brasileira passa gradativamente a conviver com um processo de especialização de sua atuação, bem como com a concepção de planejamento do desenvolvimento.

Dessa maneira, a história da República brasileira de 1930 a 1985 pode ser contada sobre a ótica de disputa desses dois blocos heterogêneos que se formaram a partir da inauguração do *Novo Estado*. Durante a Quarta República (1945-1964), a alternância de poder se deu entre os representantes dos grupos nacionalistas e não nacionalistas. Apesar dessa disputa ter dado à economia brasileira a sua maior taxa média de crescimento do PIB e do PIB *per capita* (Tabela 1), ela também foi responsável por grandes crises políticas.

Iniciou-se pelo impasse político-econômico dos anos 50 e o suicídio de Vargas; passou pela *novembrada* do Marechal Lott e o imbróglio sobre a posse de Juscelino; passou pela renúncia repentina de Jânio Quadros; e terminou com a quartelada do General Olímpio Mourão que levou à derrubada do Presidente João Goulart.

O apogeu dessa disputa se deu no primeiro quinquênio da década de 60. Durante o período, a desaceleração econômica levantou dúvidas sobre os limites e sobre a continuidade do Processo de Substituição de Importações. O foco do debate econômico havia se transferido do duelo entre desenvolvimento industrial e desenvolvimento agrário para o duelo entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. De forma autoritária e inconstitucional, a elite industrial não nacionalista aderiu ao Golpe Cívico-Militar de 2 de abril de 1964 (Ianni, 1979) e o sustentou até o seu período final, na década de 1980.

Digno de nota, em abril de 1964, dias após o Golpe de 2 de abril, os ministros militares postularam a seguinte mensagem no preâmbulo do Ato Institucional nº 1:

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz [...] o interesse e a vontade da Nação. [...] Assim, *a revolução vitoriosa*, como Poder Constituinte, *se legitima por si mesma* (Brasil, 1964).

Quer dizer, não seria necessário à *revolução* sua plena sustentação política, pois ela era dada pela força das armas dos golpistas que tomaram o poder. Contudo, isso não significa dizer que o Golpe Militar de 2 de abril de 1964 não foi uma sublevação de classes. Pelo contrário, Dreifuss (1981) mostra o seu caráter classista ao ‘ancorar firmemente o Estado brasileiro à estratégia



global das corporações multinacionais' (Dreifuss, 1981, p. 38) - assumindo, claramente, a ideologia da elite não nacionalista.

Contrariamente, o Golpe de 1930 necessitava de legitimação política e econômica na medida em que ele significou uma ruptura com o Estado oligárquico e um isolamento da elite agrário-exportadora, e de seus interesses, do centro do poder. Por isso, a Revolução de 1930 não *se legitimou por si mesma*. Pelo contrário, a sua sustentação política se deve ao surgimento de 'novos grupos sociais, com interesses distintos da burguesia nacional e internacional vinculadas à cafeicultura' (Ianni, 1979).

4. A Primogênita: o Conselho Federal de Comércio Exterior.

Dito isso, desde a criação do *Novo Estado* até o fim da Ditadura Militar, as ações de política econômica do Estado brasileiro se davam sob a ótica da consolidação e do desenvolvimento da indústria. Realizado por meio do Processo de Substituição de Importações, o parque industrial brasileiro começou a desenvolver-se pelas manufaturas de base, passou pelas indústrias de bens duráveis e findou-se com a produção de bens de capital. A industrialização era o objetivo. E o planejamento econômico era o caminho.

A evolução dessa forma de atuação governamental está atrelada ao próprio processo de desenvolvimento econômico do Brasil durante todo o século XX. Pode-se pensar que a implementação do planejamento econômico enquanto mecanismo de ação do Estado tem início apenas com o seu processo de institucionalização, com a criação do Ministério do Planejamento (MP), em 1962. Aceitar essa tese significa negar o processo de aprendizado da burocracia e da sociedade brasileiras a uma realidade de planejamento do desenvolvimento.

Em alguns aspectos, a burocratização do planejamento econômico é o apogeu da organização administrativa do Estado rumo a um processo de 'administração racional e de distribuição ótima dos recursos e dos meios tendo em vista objetivos [políticos, econômicos e sociais] dados' (Laffer, 1970). Nesse sentido, antes da criação do Ministério do Planejamento, o Estado brasileiro passou por experiências importantes que consolidaram a racionalidade planejadora em sua burocracia, como o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Departamento de Administração do Serviço Público e o Conselho do Desenvolvimento.



Considerada por Ianni (1979) e Rezende (2010) como a primeira instituição de planejamento econômico do Brasil, o Conselho Federal de Comércio Exterior foi criado em 1934, em pleno Governo Provisório, para ser o órgão de coordenação produtiva do Estado, com vistas à promoção de exportações e à elevação do consumo de artigos nacionais. No Decreto nº 24.429/1934, é delimitado que o Conselho tem as seguintes competências:

[...] Art. 2º Ao conselho compete:

a) promover o desenvolvimento das exportações em geral, devendo para esse fim:

I - estudar e resolver todas as questões internas e externas que visem a colocação de produtos nacionais em mercados consumidores [...];

IV - aproximar entre si e pôr em contato as associações, institutos empresas ou firmas comerciais de nosso país com as do estrangeiro [...];

V - aconselhar propaganda internacional do país e de seus produtos [...];

b) [...] promover o maior consumo nacional da produção do país;

c) estudar as importações nas suas relações com a produção e o consumo nacionais e comércio exterior; [...] (Brasil, 1934).

Sua concepção institucional é, portanto, modesta. Não há menção sobre o desenvolvimento e ampliação da capacidade instalada no país; não há menção a medidas protecionistas, como proteções tarifárias e subsídios, que poderiam ser tomadas pelo Estado. O decreto se debruça apenas na capacidade produtiva brasileira, focando em temas exclusivamente relacionados à balança comercial. A criação do Conselho parecia uma espécie de teste inicial da Administração Pública brasileira rumo à compreensão de seu poder e de sua capacidade de transformação da economia nacional.

Em discurso feito no dia da instalação do Conselho, o Chefe do Governo Provisório proferiu as seguintes palavras sobre o papel da nova instituição:

Durante longo período procuramos resolver os problemas do comércio exterior do Brasil adotando fórmulas empíricas, aplicando métodos apriorísticos e sem bases na realidade. A falta de um organismo centralizador, para onde convergissem e de onde irradiasse todas as medidas de estímulo e defesa da nossa produção e da sua colocação nos mercados nacionais e estrangeiros, tornava praticamente impossível o exame ponderado e o conhecimento seguro das necessidades primordiais da economia nacional (Ribeiro, 1945).



Portanto, na concepção do próprio Vargas, a criação do Conselho Federal do Comércio Exterior significava um importante avanço rumo à centralização da ação estatal sobre a economia em um único órgão, tornando a política econômica mais eficaz e mais coesa para realizar os desejos de intervenção do governo no comércio exterior.

Do ano de sua instalação, em 1934, até o ano de seu encerramento, em 1949, o CFCE foi responsável por empreender a racionalização do processo de venda da produção do país para o exterior. Primeiro, tentou-se produzir competitividade-preço para os produtos brasileiros no exterior; depois, tentou-se consolidar e conquistar mercados consumidores, atitudes de difícil realização por conta da precária infraestrutura para o escoamento produtivo (Ribeiro, 1945); e, finalmente, por propor a criação do Registro Compulsório de Firms Exportadoras, possibilitando apenas às firmas com sanidade financeira que funcionassem como empresas exportadoras, gerando um ambiente de tranquilidade para os compradores dos produtos brasileiros.

A partir de 1937, com a outorga de uma nova Constituição, o CFCE passa a ter sua competência ampliada para abarcar matérias sobre os problemas da economia interna. Por conta da não instalação do Conselho de Economia Nacional, instituição prevista no artigo 57 da Carta Magna de 1937 (Brasil, 1937), ele foi responsável por realizar estudos referentes às adversidades econômicas domésticas que eram remetidas pelo Presidente da República. Em fins de 1943, em seu feito mais relevante, o Conselho propôs, junto com o Ministério da Agricultura e com o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, a criação de uma comissão especial para debater o Plano Nacional de Eletrificação, o PNE 1943-1946. (Corrêa, 2003).

Apesar do nome, a constituição da comissão não objetificou a formação de um conjunto de obras de infraestrutura para a ampliação do sistema elétrico. Sua atuação voltou-se à produção de um estudo pormenorizado da situação de geração e distribuição de energia elétrica no Brasil, buscando as potencialidades de geração e focalizando nas realidades regionais dos estados brasileiros (Corrêa, 2003). Apresentado ao CFCE em 1946, o relatório final da comissão especial foi transformado em resolução pelo presidente Eurico Gaspar Dutra e conta com uma série de diretrizes a serem seguidas na criação de um eventual Plano Nacional de Eletrificação (Corrêa, 2003).



Somente após a extinção do Conselho Federal é que a questão do sistema elétrico foi relativamente equalizada. Em meados da década de 1950, ainda durante o Governo Vargas, propôs-se um projeto de lei para a criação de um Plano Nacional de Eletrificação e para a criação da Eletrobrás. Apesar das resistências, o Congresso aprovou a Lei nº 2.308 (Brasil, 1954), prevendo a criação de impostos sobre consumo de energia elétrica para a constituição do Fundo Federal de Energia Elétrica. Em 1961, com a Lei nº 3.890 - A (Brasil, 1961), fica autorizada a criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A., constituída no ano seguinte por decreto do Conselho de Ministros (Brasil, 1962).

Portanto, a atuação do Conselho Federal de Comércio Exterior enquanto instituição de planejamento econômico durante os anos iniciais da industrialização foi importante, apesar de modesta. Não poderia ser diferente, visto que a sua competência legal não lhe dava uma possibilidade de atuação dentro das matérias do Estado, restringindo-se apenas a esforços voltados a estudos econômicos. Vale ressaltar também a pequena estrutura do Conselho, contando com um pequeno palacete-sede no centro do Rio de Janeiro e apenas 10 funcionários ‘titulados requisitados dos Ministérios da Justiça, Fazenda, Viação e Agricultura’, sendo os demais ‘extranumerários’ (Ribeiro, 1945, p. 83).

5. Conclusão

Apesar de a Crise de 1929 exacerbar o fim do modelo agrário-exportador, as suas bases de sustentação já se demonstraram enfraquecidas desde o início do século. A sua estrutura de funcionamento sucumbiu por conta da impossibilidade de obtenção de divisas nas principais praças financeiras mundiais e por conta do travamento de parte dos fluxos de bens e serviços no mercado internacional. Em uma decisão deliberada por parte do Governo Vargas visando a alteração da estrutura econômica, a industrialização brasileira se iniciaria por meio da ação do Estado, através de decisões de política econômica e da criação de instituições para o aparelhamento da economia.

A utilização de ambos os instrumentos para o esforço industrial foi fonte de controvérsias durante todo o período de desenvolvimento industrial. Em especial, a forma de financiamento e de acumulação de capital. Enquanto a burguesia industrial nacionalista pregava a emancipação nacional e a estatização de setores estratégicos da economia, a não nacionalista pregava a associação com o capital internacional e soluções privadas para os problemas do



processo de acumulação de capital. Essa divergência foi responsável por moldar a atuação governamental durante todo o processo de criação do *capitalismo de Estado*.

Ao ser entendida como a consolidação do Estado burguês no Brasil, a Revolução de 1930 possibilitou que a ação governamental fosse utilizada para o esforço industrial. Este, iniciado por um processo forçado, significou que o Estado brasileiro precisava criar instituições capazes de planejar o novo processo de mudança estrutural da economia. Sob essa perspectiva, o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934, é considerado o primeiro órgão de planejamento econômico do Brasil.

Apesar de uma competência modesta em sua concepção, as suas atribuições do CFCE foram ampliadas a partir da outorga da Constituição Federal de 1937. Seu funcionamento inicial se deu no sentido de ampliar a competitividade externa para o escoamento produtivo, bem como especializar a atuação de firmas brasileiras no estrangeiro. Com a criação da comissão especial do Plano Nacional de Eletrificação, sua atuação passou a se assemelhar à de um órgão de planejamento econômico pleno, contribuindo significativamente para o entendimento da situação de geração e distribuição de energia elétrica no Brasil.

6. Referências

ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil**. Edição atualizada. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: GEN LTC, 2014.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **CPDOC**, s/d. Disponível em: <https://jk.cpdoc.fgv.br/fatos-eventos/banco-nacional-de-desenvolvimento-economico-bnde>. Acesso em: 27 jun 2024.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

BOIANOVSKY, Mauro. A View from the Tropics: Celso Furtado and the Theory of Economic Development in the 1950s. **History of Political Economy**, Durham, v. 42, n. 2, p. 221-266, Jun. 2010.

BRASIL. **Ato Institucional nº1, de 9 de abril de 1964**.

BRASIL. **Carta Régia de 28 de janeiro de 1808**.

BRASIL. **Constituição de 10 de novembro de 1937**.

BRASIL. **Decreto nº 1.178, de 13 de junho de 1962**.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 74, de 16 de dezembro de 1937**.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 538, de 7 de julho de 1938**.



BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938.**

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.**

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945.**

BRASIL. **Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930.**

BRASIL. **Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930.**

BRASIL. **Decreto nº 24.429, de 20 de junho de 1934.**

BRASIL. **Lei nº 2.308, de 31 de agosto de 1954.**

BRASIL. **Lei nº 3.890 - A, de 25 de abril de 1961.**

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil.** Campinas: Editora Unicamp, 2002.

CARTER, Zachary. **O preço da paz: dinheiro, democracia e a vida de John Maynard Keynes.** Rio de Janeiro: Alta Cult, 2021.

CEPAL. **Sobre a Comissão Econômica para América Latina e Caribe.** Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre>. Acesso em: 17 jun. 2024.

CORRÊA, Maria Letícia. **O setor de energia elétrica e a constituição do Estado no Brasil: o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.** 2003. 326 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História, Centro de Estudos Gerais, Niterói, 2003.

DALAND, Robert. **Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado - ação política, poder e golpe de classe.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 23, p. 138–153, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 351 p.

FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (org.). **Plano Trienal e o Ministério do Planejamento.** 1ª edição. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: CONTRAPONTO, 2011.

HIRSCHMAN, Albert. **The Essential Hirschman.** Oxford: Princeton University Press, 2013.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Ipeadata. Dados macroeconômicos. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1975.



LEWIS, William Arthur. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. **The Manchester School of Economic and Social Studies**, Manchester, v. 22, nº 2, p. 139-191, maio 1954.

PREBISCH, Raúl. **O Manifesto Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto & Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008. p 95-152.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: Textos para Discussão CEPAL-Ipea, 2010.

RIBEIRO, Adalberto Mário. O Conselho Federal de Comércio Exterior. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. N/D, n. N/D, p. 64-85, maio de 1945.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da Estagnação: Uma Discussão sobre o Estilo de Desenvolvimento Recente do Brasil. **Trimestre Econômico**, [s. l.], v. 152, p. 17, 1971.