

# pesquisa e planejamento econômico

---

volume 4 • fevereiro 1974 • número 1

## Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963)

JORGE VIANNA MONTEIRO \*  
LUIZ ROBERTO AZEVEDO CUNHA \*

### 1 — Introdução

A experiência de planejamento no Brasil tem sido examinada quase sempre <sup>1</sup> na visão da existência de Planos malogrados ou bem sucedidos. Deixando de lado as conseqüências óbvias desse vício de

\* Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> Entre outros, B. Lafer, *Planejamento no Brasil*, (Rio de Janeiro: Editora Perspectiva, 1970); R. Daland, *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*,

análise, incorre-se num erro adicional de chamar de Planos a diversos documentos que não têm características comuns. Esse aspecto é bastante relevante na análise do período 1934/45, quando a maior parte dos chamados Planos então apresentados<sup>2</sup> não passavam de reforço do Orçamento da União e, em conseqüência, o DASP era considerado o órgão central do planejamento no Brasil.

Uma análise retrospectiva, em especial aquela que é desenvolvida com intenções de se relacionar a períodos mais recentes, não pode, por certo, se contentar em narrar fatos e aceitar categorias e definições adotadas em períodos mais remotos. Há necessidade de se analisar tais períodos segundo um quadro de referência predefinido. Este estudo foi precedido de uma avaliação da experiência mais recente do planejamento no Brasil.<sup>3</sup> A linha de argumentação nesse documento era que a característica mais importante do planejamento estaria na administração da política econômica, especialmente na forma organizacional da tomada de decisões. O Plano não seria uma condição necessária ou suficiente para a avaliação do planejamento.

Essa colocação tem conseqüências bastante interessantes no caso brasileiro, como se mostrou no citado documento. Igualmente, fornece subsídios no contexto de uma discussão muito atual (a criação de um Ministério que centralizasse a orientação econômica).

## 2 — A administração da política econômica

Em análises retrospectivas é sempre tentadora a idéia de recuar ao máximo. No caso presente não há qualquer interesse de originalidade

(Rio de Janeiro: Lidador, 1967); Jorge G. Costa, *Planejamento Governamental: a experiência brasileira*, (Rio de Janeiro: FGV, 1971); N. Mello e Souza, "O Planejamento Econômico no Brasil", in *Revista de Administração Pública*, n.º 4 (1968), pp. 59-115; O. Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971).

<sup>2</sup> Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional ou Plano Especial (1939-1943); Plano de Obras e Equipamentos (1944-1948, descontinuado em 1946).

<sup>3</sup> Ver Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha, "A Organização do Planejamento Econômico: o Caso Brasileiro", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 4, (dezembro de 1973).

em se apontar qual teria sido o “primeiro órgão de planejamento no Brasil”. No contexto deste documento tal preocupação seria mesmo sem sentido.

Assim sendo, vamos delimitar este estudo a três períodos básicos por motivos que no decorrer da exposição ficarão claros: 1934/45, 1946/56 e 1956/63.

#### A – O período 1934/45

Esse período coincide mais ou menos com o Estado Novo (1937/45) e tem como figura política dominante Getúlio Vargas. Como se mencionou acima, as análises desse período, no que se relacionam ao planejamento econômico, se concentram tipicamente nos Planos então surgidos. Muito pouco é feito na linha de organização da política econômica.<sup>4</sup> Numa outra dimensão, pode-se notar que esse período se caracteriza por importantes debates em torno da idéia de “planificação nacional”, onde, além de posições doutrinárias, se podem relacionar sugestões objetivas e mesmo a criação de órgãos que, não obstante sua curta existência ou mesmo inatividade, marcam uma linha de orientação muito definida do Governo Federal.

Um terceiro aspecto, também em geral negligenciado, é a experiência da mobilização de guerra (1942/45). Apesar de seu caráter extraordinário, temos a impressão que no caso brasileiro essa experiência não ocorreu isoladamente. Formalmente, a mobilização era efêmera; porém, antes e durante esse regime discutiam-se ou mesmo se implementaram soluções de caráter igualmente abrangentes.

Nessa ordem de considerações são examinados abaixo os seguintes órgãos do Governo Federal:

Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCEX)  
Coordenação da Mobilização Econômica (CME)  
Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC)  
Comissão de Planejamento Econômico (CPE)

<sup>4</sup> R. Daland, *op. cit.*, e J. G. Costa, *op. cit.*, fazem uma apreciação rápida sobre este aspecto.

A Tabela 1 dá uma indicação geral e comparativa da composição e vinculação de três desses órgãos.

Uma primeira observação a ser destacada nesse contexto é a tendência geral, na época, da formação de órgão de cúpula sem que seus membros fossem Ministros de Estado.

TABELA 1  
*Órgãos da Política Económica*  
1934/45

Composição	CFCEX			CNPIC	CPE
	1934-37	1938-39	1939-49	1944-46	1944-45
Pres. da República.....	P	P	P		
Ministérios*.....					
Fazenda.....	X	X			
Trabalho.....	X	X		P	
Agricultura.....	X	X			
Viação.....		X			
Exterior.....	X	X			
Pres. do Banco do Brasil	X	X			
Representantes das Clas-					
sas Produtoras.....	X	X	X		
Consultores Técnicos...	X	X			
Outros Membros**.....	X	X	X	X	X

\* A nível de representação.

\*\* "Pessoas de reconhecida competência."

obs.: X indica participação no órgão, e P indica participação como presidente do órgão.

Esse é o caso específico do CFCEX e da CPE, órgãos da Presidência da República que, pelo menos no primeiro caso, tiveram singular papel na intermediação entre os Ministérios e a Presidência da República. É possível que essa tendência a compor tais órgãos com "pessoas de competência reconhecida" se interligasse às necessidades políticas da época. Observe-se, incidentalmente, que o Governo Provisório em 1931 também seguira essa linha com a criação das *Comissões Auxiliares* encarregadas de estudar os orçamentos dos Ministérios e a situação econômica e financeira dos Estados. Segundo Whitaker <sup>5</sup>

<sup>5</sup> J. M. Whitaker, *A Administração Financeira do Governo Provisório*, (São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1933).

tal expediente servia para suavizar “o natural constrangimento resultante das contínuas e forçosas intervenções do Ministério da Fazenda, a fim de evitar aumento ou obter a redução das despesas públicas”.<sup>6</sup>

Um segundo aspecto a ser notado é que nem sempre o término formal de um órgão (extinção por uma lei, como indicado na Tabela 1) coincide com o término de seu funcionamento efetivo. O CNPIC, por exemplo, só foi extinto em 1946, embora efetivamente já em 1944 suas funções se tenham reduzido substancialmente.<sup>7</sup>

#### *Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCEX) (1934/49)*

Sua criação (junho de 1934) visava especificamente à centralização da política de comércio exterior (decisões triviais), reunindo representantes de órgãos governamentais. Todavia, dificilmente as políticas podem ser estabelecidas ou mesmo debatidas em compartimentos estanques. Assim, progressivamente, o âmbito das atribuições desse Conselho foi se ampliando, chegando a Resoluções não diretamente relacionadas aos problemas de comércio exterior (decisões não triviais). A partir de 1938 sua área de atribuições foi formalmente ampliada. Em parte, essa alteração vinha formalizar a evolução observada nos quatro primeiros anos de funcionamento do órgão e, por outro lado — o que parece mais importante — experimenta-se com o funcionamento de um órgão de prestígio uma fórmula que freqüentemente caracterizaria o período 1934/45: a idéia de um órgão central de coordenação econômica.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 52-53.

<sup>7</sup> O mesmo ocorre com certos órgãos criados no período 1956-1963, que apenas em 1964 terão sua extinção formalizada (ver adiante).

<sup>8</sup> A Constituição de 1937 instituiu um Conselho da Economia Nacional em moldes organizacionais muito próximos do CFCEX, com uma única diferença significativa: o Presidente deste Conselho seria um Ministro de Estado. A partir de então essa fórmula deverá inspirar diversas sugestões de criação de um Ministério para assuntos econômicos. A reformulação do CFCEX em 1938 lhe atribuiu as funções que eventualmente seriam desempenhadas pelo Conselho da Economia Nacional.

É igualmente interessante acentuar que o CFCEX congregava pessoas sem *status* de Ministro e que, não obstante, detinham grande influência no traçado da política econômica.<sup>9</sup>

A avaliação do desempenho e da abrangência de um órgão como o CFCEX apresenta problemas delicados. Seria tentador, por exemplo, listar os temas debatidos no Plenário desse Conselho como indicação de sua importância.<sup>10</sup> Todavia, essa não parece ser uma informação precisa. Afinal, o mínimo que poderíamos esperar de um Conselho com tantas atribuições é que se discutissem problemas econômicos. Uma informação mais precisa seria estabelecer o âmbito de suas Resoluções e, dentre essas, as que se implantaram com a aprovação do Presidente da República. A fonte de informação básica para esse tipo de indagação são as Atas das freqüentes (semanais) reuniões do Conselho. O estilo compacto dessas Atas limitam, contudo, essa possibilidade. Ainda assim, a Tabela 2 dá uma indicação do que foi atuação efetiva e não trivial (i. e., Resoluções adotadas tratando de aspectos não relacionados diretamente ao comércio exterior) do CFCEX.

#### *Coordenação da Mobilização Econômica (CME) (1942/45)*

Com a emergência da II Guerra o CFCEX elaborou um “plano de ação para a defesa da economia” ou Plano Econômico, que envolvia basicamente aspectos do comércio exterior. Criou-se para tanto a Comissão de Controle e Abastecimento (Ministério da Agricultura) e a Comissão de Defesa Nacional, um apêndice do próprio CFCEX. Com a evolução dos acontecimentos mundiais e dada a complexidade do controle econômico, foi criada em setembro de 1942 a Coordenação da Mobilização Econômica.

<sup>9</sup> Um reflexo dessa importância é a Circular 4/44 da Presidência da República, em que se ressalta a necessidade de Ministérios e Órgãos da Presidência manterem estreito contato com o CFCEX de modo a que suas Resoluções pudessem ser “fielmente observadas”. Ver Presidência da República, Secretaria, Circular 4/44, de 25 de maio de 1944.

<sup>10</sup> Nesse sentido ver a publicação *Conselho Federal de Comércio Exterior: Dez Anos de Atividade*, Presidência da República, (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944).

## TABELA 2

### *Conselho Federal do Comércio Exterior Decisões Não Triviais \* (1941, 1943, 1944)*

- 
- 1941 — processo industrial: utilização de aparas de folha-de-flandres  
— jazidas de cobre: levantamento da extensão e posse  
— reforma da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil  
— produção mineral e extrativa vegetal: as decisões do Ministro da Agricultura devem passar pelo CFCEX antes de serem encaminhadas à Presidência  
— refrigeradores: organização de empresa para venda  
— pesca: organização da indústria em cooperativas  
— banana: fomento do consumo interno  
— trigo: transporte de trigo importado  
— matérias-primas: fornecimento à indústria nacional  
— frigorífico: concessão de favores à instalação de matadouro-frigorífico  
— vidro plano: criação da indústria
- 1943 — energia: elaboração do Plano Nacional de Suprimento Público de Eletricidade  
— oiticas: desenvolvimento do plantio  
— babaçu: industrialização de amêndoas  
— carne: concessões para instalação de estabelecimento de abate bovino  
— propriedade agrícola: instituição de cadastro
- 1944 — vidro plano: proteção à indústria nacional  
          :fixação de preços máximos de venda de produto nacional  
— cacau: extensão à safra de 1945/46 das medidas da Coordenação da Mobilização Econômica (confisco da safra)  
— autorização aos Institutos de Previdência para subscrição de ações da Cia. de Expansão Econômica Fluminense  
— mate: criação de taxa especial para financiamento da produção  
— pinho: plano de reconstituição de pinheirais  
— hotéis: concessão de incentivos à construção
- 

\* Resoluções que tratam de assuntos não diretamente relacionados ao comércio exterior.

NOTA: Levantamento feito em Atas relativas a reuniões nos anos de 1941, 1943 e 1944. Em geral, quase todas as Resoluções aqui citadas tiveram aprovação da Presidência da República.

A experiência da CME é bastante relevante para o estudo dos problemas de coordenação econômica. Após um pequeno período de experimentação a CME se estruturou de forma a ter uma organização compatível com suas atividades (Tabela 3).

O âmbito das atribuições da CME era, como se poderia esperar, o mais amplo possível, e a sua organização fornece preciosas indicações do grau de flexibilidade imbutido no controle da economia. A Tabela 4 é uma amostra para 1942/fevereiro de 1943 das atividades da CME.

*Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC)  
(1944/46)*

A criação do CNPIC implicava, em certo sentido, uma duplicação de tarefas com o CFCEX. A vinculação ministerial (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio) do CNPIC, bem como sua atuação pouco freqüente, limitavam sua importância como órgão de decisão de política econômica. Todavia, o CNPIC assume um relevo especial pelo encaminhamento dado às idéias (anteriormente referidas) de criação de um órgão central de coordenação da economia brasileira. Em termos práticos, a vida útil do Conselho nessa capacidade se inicia e termina no próprio ano de 1944.<sup>11</sup>

O debate sobre a coordenação econômica se iniciou já na 2.<sup>a</sup> reunião do Conselho a pedido do então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (Alexandre Marcondes Filho) para que fossem estudados “os princípios fundamentais que devam orientar o desenvolvimento industrial-comercial do Brasil no futuro”.<sup>12</sup> No correr das discussões foram apresentadas propostas específicas para a organização da “plani-ficação nacional”, e, em outubro de 1944, o Ministro do Trabalho encaminhava ao Presidente da República um Projeto de Decreto-Lei sintetizando as recomendações do CNPIC (Tabela 5). A ênfase dessa sugestão era tão intensa que o CNPIC praticamente se extinguiu na possibilidade (que se concretizou) de a sugestão não ser implementada. Deve-se notar que, embora em apenas um dos Esquemas

<sup>11</sup> Formal e casualmente a extinção deste órgão ocorreu apenas em 1946.

<sup>12</sup> Indicação n.º 9, 2.<sup>a</sup> reunião ordinária, 5 de abril de 1944.

TABELA 3

*Coordenação da Mobilização Econômica  
Organização da Coordenação no Período 1942-1945  
Coordenador*

Combustíveis e Energia	Transportes Terrestres	Transportes Marítimos	Produção Mineral	Produção Agrícola	Comércio Exterior	Produção Industrial	Preços	Abastecimento	Comércio Interno	Cons. Civil	Órgãos Especiais*
CNP CNAEE CNMM IAA	DNER DNEF EFGB CNT Órgãos Estaduais	CMM DNPB DADM	CNMM DNPB INS Órgãos Estaduais	CFP DNPV DNPB DNC B. Rorcha INM INP ICB INP IARGS Órgãos Estaduais	CFCEX CAI Div. Econômica e Comercial do MREX. Carteira de Exp. do Bo. do Brasil						

\* Criados segundo as necessidades eventuais. Ex.: carvão de Santa Catarina, comércio de carnes, etc.

*Legenda:* CNP-Cons. Nacional de Petróleo; CNAEE-Cons. Nacional de Águas e Energia Elétrica; CNMM-Cons. Nacional de Minas e Metalurgia; IAA-Inst. do Açúcar e do Alcool; DNER-Depto. Nacional de Estradas de Rodagem; DNEF-Depto. Nacional de Estradas de Rodagem de Ferro; EFGB-Estrada de Ferro Central do Brasil; EFNB-Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; CNT-Cons. Nacional de Trânsito; CMM-Com. de Marinha Mercante; DNPB-Depto. Nacional de Portos e Navegação; DMM-Diretoria de Marinha Mercante; DNPB-Depto. Nacional de Produção Mineral; INS-Inst. Nacional do Sal; CFF-Cons. Florestal Federal; DNPV-Depto. Nacional da Produção Vegetal; DNC-Depto. Nacional do Café; INM-Inst. Nacional do Mate; INP-Inst. Nacional do Pinho; INCM-Inst. do Cacau da Bahia; INF-Inst. do Fumo; IARGS-Inst. do Arroz do Rio Grande do Sul; CAI-Com. de Acordos Internacionais; CEI-BB-Carteira de Exportação do Banco do Brasil.

TABELA 4  
*Coordenação da Mobilização Econômica*  
*Decisões de Política*  
 1942/1943 \*

Políticas	Instrumentos
I — <i>Abastecimento</i> Gêneros Alimentícios (Exclusive Carne)	criação de entrepostos estaduais; controle de estoques; criação de produtos tipo <i>standard</i> ; recenseamento de consumidores; organização preventiva do racionamento; criação de órgãos de coordenação.
Carne Bovina	fixação de preços do gado; cotas diárias de frigoríficos; tabelamento de preços; limitações às exportações; implementação de processos de industrialização.
Combustíveis líquidos	intervenção direta na produção, no comércio e transporte; racionamento.
II — <i>Produção Industrial</i> Chumbo Carvão Mineral	intervenção em usina. mobilização de mão-de-obra; criação de órgão de coordenação.
Cristal de Rocha	controle da produção e do comércio; preços mínimos à exportação.
Álcool	requisição de estoque de matérias-primas; montagem de destilarias; fixação de cotas de distribuição nos Estados; adoção de novos processos de fabricação.
Construção Civil	limites ao uso de matérias-primas; criação de órgãos de coordenação.
Têxtil	limites ao uso de matérias-primas.
III — <i>Preços</i>	controle de aluguéis; fixação de preços máximos em embalagem de produtos farmacêuticos; organização de órgãos de controle a nível federal, municipal e estadual; limites máximos aos preços, em geral.
IV — <i>Exportação</i> (Exclusive medidas vinculadas ao Abastecimento)	confisco total da safra 1943/44 (cacau).
V — <i>Importação</i>	licenciamento para matérias-primas.
VI — <i>Transportes</i>	prioridades para a cabotagem.
VII — <i>Diversas</i>	decisões administrativas internas a CME.

\* Elaborado com base nas Portarias n.º 1 a 75 (até maio de 1943).

(ver Tabela 5) o CNPIC fosse tomado como órgão central do planejamento, o centro de toda a organização sugerida de algum modo deveria estar situado no CNPIC ou no Ministério do Trabalho.

#### *Comissão do Planejamento Econômico (CPE) (1944/45)*

É curioso notar que, enquanto se encaminhava a discussão no CNPIC, o Governo Federal implantava uma Comissão de Planejamento Econômico (CPE), órgão do Conselho de Segurança Nacional. A amplitude das atribuições da nova Comissão não poderia ser maior:

“O Planejamento Econômico, além dos problemas referentes à agricultura, à indústria, aos comércios interior e exterior, abrangerá os transportes, a moeda, o crédito, e a tributação, procurando estimular e amparar a iniciativa e o esforço da economia particular” (Art. 1.º 32 do Regimento da CPE, setembro de 1944).

Mais uma vez a composição do novo órgão não tinha necessariamente vinculação ministerial, contando preliminarmente com 17 membros<sup>13</sup> sob a presidência do secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional. A criação da CPE parece ter decorrido da visão de estabelecer em bases permanentes a experiência da Coordenação da Mobilização Econômica.<sup>14</sup> Com os acontecimentos políticos de 1945 a CPE se extinguiu.<sup>15</sup> Rômulo de Almeida<sup>16</sup> menciona ter a

<sup>13</sup> Não era prevista a limitação quanto ao número de membros.

<sup>14</sup> Houve por certo uma motivação “política”. A época pontificava no CNPIC Roberto Simonsen, que atribuía grande vigor às propostas em discussão no CNPIC. Assim, a iniciativa de Getúlio Vargas teria um possível objetivo de limitar a repercussão das propostas do CNPIC e de Roberto Simonsen. (Hipótese levantada em entrevista pessoal com o Prof. Eugenio Gudín.) Quanto à possibilidade aventada no texto, veja-se a exposição de Valter Sarmanho sobre Planejamento no pós-guerra, no Plenário do CFCEX, em setembro de 1944. Ver Ata da 34.ª sessão ordinária do CFCEX, em 25 de setembro de 1944.

<sup>15</sup> O projeto do CNPIC anteriormente referido foi encaminhado pela Presidência da República à CPE, onde foi apresentado um parecer demolidor pelo relator Eugenio Gudín. O parecer, todavia, focaliza menos as virtudes dos esquemas propostos do que o uso errôneo de conceitos e argumentos econômicos. Ver a respeito, Presidência da República, CSN, CPE, *Relatório sobre o Projeto de Planificação da Economia Brasileira do Conselho de Política Industrial e Comercial*, (Rio de Janeiro, março de 1945).

<sup>16</sup> Rômulo de Almeida, “Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia”, in *Estudos Brasileiros*, n.º 2, (junho de 1950), Depto. Econômico da CNI, Rio.

**TABELA 5**  
*A Organização do Planejamento e as Sugestões do CNPIC*  
(1944)

	Esquema Simonsen <sup>1</sup>	Esquema da Seção Técnica <sup>2</sup>	Esquema Final <sup>3</sup>
<i>Órgão Central</i>	<i>CNPIC</i> <sup>4</sup>	<i>Conselho Nacional</i>  Pres. da República Ministros Chefes do Estado Maior "outras personalidades"  <i>Conselho da Economia Nacional</i> (órgãos subsidiários) Alternativa 1: reunião do CFCEX e CTEF <sup>5</sup> e "alguns representantes da Agricultura e Transportes" Alternativa 2: esquema da Constituição de 1937 <sup>6</sup>	<i>Gabinete do Plano de Organização Econômica</i>  Pres. da República Ministros Fazenda Trabalho Agricultura Viação Guerra
<i>Órgão Executivo</i>	<i>Junta de Planificação Econômica</i>  Pres. da República. Representantes: <sup>7</sup> das indústrias de base, das indústrias de transformação, das atividades agrícolas, do comércio e dos transportes, da produção de energia e combustíveis, de estabelecimentos de ensino e institutos tecnológicos, das atividades financeiras, do Min. da Guerra.  Conselheiros Técnicos em assuntos Econômicos, em Assuntos Demográficos e Sociais. Diretor Executivo.	<i>Escritório Central de Planificação</i>  Ministro do Trabalho membros do CNPIC "alguns outros membros"	<i>Junta Central de Planificação</i>  Diretor Executivo Representantes técnicos dos Ministérios e de atividades econômicas e técnicos em assuntos econômicos, demográficos e tecnológicos.

<sup>1</sup> Apresentado pelo Conselheiro Roberto Simonsen. A rigor discutiu-se no CNPIC um outro esquema similar, o do Conselheiro Ary Torres; <sup>2</sup> atribuído ao chefe da Seção Técnica do CNPIC, Rômulo de Almeida; <sup>3</sup> Proposta encaminhada à Pres. da República em outubro de 1944; <sup>4</sup> O CNPIC neste esquema se vincularia diretamente à Pres. da República; <sup>5</sup> Cons. Técnico de Economia e Finanças do Min. da Fazenda; <sup>6</sup> A Constituição de 1937 previa a criação de um Cons. da Economia Nacional que seria composto de "representantes dos vários ramos da produção nacional" em seções de indústrias, agricultura, comércio, transportes e crédito. Seria órgão de aconselhamento da Pres. da República e presidido por um Ministro; <sup>7</sup> Distribuídos em onze comissões técnicas.

Ver a respeito: CNPIC, *A Planificação da Economia Nacional*, (Imprensa Nacional, 1945).

CPE elaborado um Plano Ferroviário que mais tarde (1946) foi adotado e posteriormente reelaborado no Plano SALTE.<sup>17</sup>

#### B – O Período 1946-1956

Esse período representa em certo sentido uma transição: precedido de inúmeras tentativas bem definidas de implantação de um órgão central de planejamento e antecedendo a uma fase (1956-1963) em que a criação de órgãos de planejamento está intimamente ligada à existência de um Plano de Desenvolvimento.

Por outro lado é grande a atividade de reorganização administrativa, especialmente a partir de 1952 (proposta de Reforma Administrativa do Governo Vargas), culminando com a criação em 1956 da CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos). Embora não tenha existido um órgão central de coordenação neste período é interessante observar-se duas propostas apresentadas e que procuram, sem entretanto obter nenhum resultado, estabelecer este tipo de órgão. A primeira delas foi a tentativa de criação do Ministério da Economia, projeto apresentado na Câmara dos Deputados por Israel Pinheiro em 1950 (Tabela 6), considerando a sugestão apresentada pela II Conferência Nacional das Classes Produtoras ... (1949)<sup>18</sup> que procurava congregar os diversos órgãos encarregados da atividade econômica, além de “elaborar e executar os planos necessários a promover o aparelhamento e desenvolvimento do País e dar orientação econômica à produção e à sua racional distribuição”.<sup>19</sup> A segunda tentativa, mais interessante quanto à idéia de um

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>18</sup> Câmara dos Deputados — Projeto n.º 1.155-A-1950. Com base na sugestão encaminhada pelo Presidente da Confederação Nacional do Comércio, João Daudt D’Oliveira, foi apresentado o projeto, que teve uma tramitação bastante atribulada, tendo-se extraviado em 1951, sendo reconstituído em 1955 e quase aprovado, mas finalmente rejeitado quando da criação em 1960 dos Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, que surgiram através de emendas ao projeto original e de recomendações da CEPA (*A Reforma Administrativa Brasileira*, vol. IV, Imprensa Nacional, 1963, pp. 75 a 93) onde é analisada a tramitação do projeto.

<sup>19</sup> Projeto n.º 1.155-A-1950, *op. cit.*, p. 4.

órgão central de coordenação, foi a criação do Conselho de Coordenação e Planejamento, proposto por Vargas (1952) e que se enquadraria dentro de um esquema de planejamento e coordenação da administração federal conforme apresentado na justificativa do anteprojeto de Reforma Administrativa:

“A fim de corrigir as insuficiências naturais de qualquer organização de estrutura, o projeto estabelece dois sistemas de coordenação: direto, através das comissões interministeriais a serem criadas, e indireto, através da coordenação geral dos programas de trabalho dos diferentes Ministérios realizada pelo novo Conselho de Planejamento e Coordenação, que deverá atuar como elemento fundamental à unidade de ação Administrativa do Governo. Espera-se, desse modo, evitar os conflitos ou paralelismos de atividades que são a fonte de tanto atrito e ineficiência no funcionamento da administração.<sup>20</sup>

Entretanto esta sugestão foi vetada por uma Comissão Interpartidária, sendo o veto aceito por Vargas, que não procurou reforçar a sugestão.<sup>21</sup>

Pela menor ênfase na implantação de um órgão central de planejamento, assumem relevo nesse período diversos órgãos Federais de atuação mais restrita (Tabela 7).

Nesse contexto é interessante delimitar o papel de certos órgãos que atuavam a nível mais global e que na literatura sobre o planejamento no Brasil têm recebido maior atenção. São eles o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) e o Conselho Nacional de Economia (CNE).

<sup>20</sup> CEPA, vol. IV, *op. cit.*, pp. 47 e 66. Não é especificada a organização e estrutura do Conselho.

<sup>21</sup> Vargas procurou mostrar-se extremamente conciliador e fez grandes concessões às críticas da Comissão quanto à sua proposta de Reforma Administrativa. Entretanto, a CEPA é bastante crítica quanto a não aceitação da criação de algum órgão de coordenação, o que levou a sua sugestão em 1963 da criação de um Departamento Central de Planejamento (ver CEPA, vol. IV, *op. cit.*, pp. 53-54 e 156).

## BNDE

A criação do BNDE (1952) evoluiu da idéia de se concentrar a administração dos recursos financeiros destinados à política de desenvolvimento (Fundo de Reparcelamento Económico).<sup>22</sup> Como autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, o BNDE atuava na coordenação da política de financiamento do desenvolvimento, especialmente industrial.

Um aspecto interessante na implantação do Fundo é que não se estabeleciam critérios ou prioridades, apenas eram definidos os objetivos: reparcelamento de portos e ferrovias; aumento da capacidade de armazenamento, de frigoríficos e matadouros; elevação do potencial de energia elétrica; desenvolvimento de indústrias de base e agricultura. Tais objetivos, por sua abrangência, formavam um programa de desenvolvimento. Apesar de algumas tentativas de se destinar especificamente recursos para certos objetivos,<sup>23</sup> foi permitida ao BNDE uma flexibilidade na escolha de prioridades nas aplicações dos recursos. Desta forma, os critérios de prioridades estabelecidos pelo BNDE passaram a ter grande importância, pois significavam a ênfase dos investimentos na economia.<sup>24</sup> Na reformulação ocorrida em 1956<sup>25</sup> o BNDE passou a adotar uma ordem de prioridades, definida em lei, para objetivos e setores, o que em conjunto com a criação do Plano de Metas veio estabelecer uma menor autonomia do banco.

<sup>22</sup> A sugestão para a criação do BNDE partiu das análises feitas pela Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Económico (1950/1953), que elaborou um programa de desenvolvimento que para ser implantado previa a criação do Fundo de Reparcelamento Económico.

<sup>23</sup> R. O. Campos, "A Retrospect Over Brazilian Development Plans", in *The Economy of Brazil*, H. S. Ellis, (editor), (Berkeley: Univ. of California Press, 1969), p. 327.

<sup>24</sup> No período até 1956 a maior parte dos investimentos foi canalizada para a infra-estrutura, especialmente transportes (ferroviários) e energia elétrica. Dada a importância quantitativa destes investimentos e a relativa autonomia na definição dos critérios de prioridades, parece ser esta a razão para que se destaque a atuação do BNDE, neste período, na coordenação do desenvolvimento como o "agente executivo" na ausência de uma coordenação central.

<sup>25</sup> Lei n.º 2.973, que reviu as fontes de financiamento do BNDE e as prioridades nas operações a serem financiadas.

## TABELA 6

*Ministério da Economia — Esquema Israel Pinheiro, 1950 \**

Órgãos Integrantes	Dept.º Nacional da Indústria e Comércio do Min. do Trabalho Dept.º da Propriedade Industrial do Min. do Trabalho Inst. Nacional de Tecnologia do Min. do Trabalho Dept.º Federal de Compras
Órgãos Subordinados**	Cons. Nacional de Águas e Energia Elétrica Cons. Nacional do Petróleo Cons. Nacional de Minas e Metalurgia do Min. da Viação Cons. Técnico de Economia e Finanças do Min. da Fazenda Carteira de Exportação e Importação do Bco. do Brasil Dept.º Nacional da Produção Mineral Divisão da Economia Cafeeira Inst. do Açúcar e do Alcool Inst. Nacional do Mate Inst. Nacional do Sal Inst. Nacional do Pinho Comissão Executiva Têxtil Comissão de Financiamento da Produção Comissão de Investimentos do Min. da Fazenda Comissão Central de Preços
Órgãos Supervisionados	Cia. Siderúrgica Nacional Cia. Vale do Rio Doce S.A. Fábrica Nacional de Motores Banco de Crédito da Borracha Cia. Hidro-Elétrica do Vale de São Francisco S.A.

Fonte: Câmara dos Deputados — Projeto n.º 1.155-A-1950, pp. 4-5.

\* O Projeto era principalmente uma reestruturação de órgãos componentes do Min. do Trabalho, Indústria e Comércio (que se transformaria em Min. do Trabalho e Previdência Social) e do Min. da Fazenda (que continuaria a existir). Uma emenda substitutiva, apresentada ainda em 1950 pela Comissão de Economia, mudava o nome do novo Ministério para Min. da Indústria e Comércio e incluía especialmente o Bco. do Brasil entre os órgãos supervisionados, mas em 1955 o mesmo projeto original para criação do Min. da Economia era representado, agora com a inclusão de novos órgãos existentes à época (entre outros Petrobrás, BNDE, etc.). É ainda interessante notar que o projeto original (1950) não incluía entre os órgãos vinculados ao Min. da Economia a Sup. da Moeda e do Crédito (SUMOC).

\*\* Até definitiva integração.

Porém até 1956 os critérios e prioridades estabelecidos pelo BNDE têm grande importância, pois significavam uma orientação bem definida da política de investimentos. Decorre daí o relevo do BNDE como órgão de coordenação econômica. Daland considera que “foi estabelecido dentro do Banco o que era em essência um órgão de planejamento, e que é conhecido como o Departamento de Economia”, e que “no entanto, (o BNDE) nunca reivindicou ser órgão de planejamento completo, pois seus esforços se restringem à parte de investimentos de capital da economia”.<sup>26</sup> Entretanto o próprio Banco em seus relatórios procuraria de certa forma mostrar seu papel no planejamento: “as relações do Banco com o Governo exigem, obviamente, uma participação direta no planejamento e na execução da política governamental na área do desenvolvimento” (citado por Daland).<sup>27</sup>

### *DASP*

A relativa importância do DASP neste período relaciona-se principalmente com o Plano SALTE. O DASP que já havia sido o órgão formulador do Plano Especial (1939) e do Plano de Obras e Equipamentos (1943) procurava, embora fora de sua área específica de atuação, exercer um certo papel de órgão do planejamento.<sup>28</sup> Mas como o Plano SALTE (1949), tanto quanto os outros acima citados, limitou-se a ser um reforço orçamentário,<sup>29</sup> a atuação do DASP ficou bastante limitada. Embora sua atividade de montagem e consolidação do orçamento Federal seja importante num contexto do planejamento de curto prazo (dada a inexistência de um Plano Anual), como o controle e a liberação das verbas ficava a cargo do Ministério da Fazenda o conflito de poderes entre os dois órgãos foi

<sup>26</sup> R. Daland, *op. cit.*, p. 36.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 36. Além disso a própria mensagem de Vargas ao Congresso Nacional, criando o BNDE procurava ressaltar a necessidade do “planejamento geral da aplicação dos recursos normais do orçamento em obras e outros investimentos públicos” (citado por O. Ianni, *op. cit.*, p. 129).

<sup>28</sup> Campos apresenta o DASP como o foco dos esforços iniciais de planejamento no Brasil (R. O. Campos, *op. cit.*, p. 323).

<sup>29</sup> Com relação a este e outros aspectos do Plano SALTE, ver J. G. Costa, *op. cit.*, pp. 90 a 139).

bastante intenso durante a vigência do Plano SALTE.<sup>30</sup> Além disso só a partir de 1950 é que o DASP passou a elaborar o orçamento Federal.

A vinculação do DASP ao Plano SALTE aparece não só na colaboração de seus técnicos na elaboração do Plano, mas também porque a Coordenação-Geral do plano foi sempre entregue ao Diretor-Geral do DASP. Com as dificuldades que foram ocorrendo na implementação do Plano começaram a ser criadas novas fontes de recursos para investimentos do Governo, e com a criação do FRE/BNDE (1952), ainda na vigência do Plano SALTE, a importância do DASP na área econômica diminuiu ainda mais.<sup>31</sup>

### CNE

O CNE foi instituído pela Constituição de 1946 como um órgão consultivo e informativo com a incumbência de “estudar a vida econômica do País e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias”.<sup>32</sup> A regulamentação das atividades do CNE foi feita em 1949, mas suas atividades efetivas iniciaram-se no final de 1950.<sup>33</sup>

O CNE foi instalado como um órgão que deveria dar continuidade aos trabalhos do Conselho Federal do Comércio Exterior,<sup>34</sup> que embora também não tivesse caráter normativo assumiu de certo modo estas funções, como vimos acima. Assim sendo, o CNE também podia apresentar anteprojetos de Lei e mesmo “propor Reforma Constitucional, naquilo que entender não se harmonizarem os seus textos com o interesse da Economia Nacional”.<sup>35</sup> Além disso durante o

<sup>30</sup> Estes problemas ocorridos são analisados por R. Daland, *op. cit.*, p. 29, J. G. Costa, *op. cit.*, p. 97.

<sup>31</sup> Vale lembrar que só em 1959 o Diretor-Geral do DASP passa a fazer parte do Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956.

<sup>32</sup> Artigo 205, § 2.º, da Constituição de 1946.

<sup>33</sup> Para Ianni a demora na regulamentação do CNE mostra o desinteresse do governo (Dutra) por um órgão que teria sido útil na realização de estudos e na formulação de diretrizes sobre a política econômica (O. Ianni, *op. cit.*, p. 83).

<sup>34</sup> CNE, *ABC do Conselho Nacional de Economia*, (Rio de Janeiro, s/data), p. 11.

<sup>35</sup> José Augusto, *O Conselho Nacional de Economia*, (Rio de Janeiro: Liv. São José, 1956), p. 76.

período inicial de seu funcionamento o CNE foi muitas vezes incluído entre os órgãos subordinados à Presidência da República,<sup>36</sup> embora fosse um órgão autônomo, e até mesmo em algumas ocasiões foi sugerido que a sua existência eliminava a necessidade de um órgão central de planejamento e coordenação, pois estas funções “poderiam ser, com maior vantagem, realizadas por órgão especializado já existente (o CNE)”.<sup>37</sup>

Entretanto, as atividades do CNE restringiram-se na maioria das vezes ao aspecto específico de órgão de “consulta e informação”, dando pareceres a solicitações do Executivo e Legislativo, sem apresentar influência efetiva na coordenação da economia.<sup>38</sup> Apesar de ter existido até 1965, com a criação de órgãos específicos para a coordenação e planejamento, as atividades do CNE foram diminuindo em importância. Um dos aspectos mais relevantes da atuação do CNE foram os relatórios anuais (“Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil”), atribuição que entre 1952 e 1964 o Conselho cumpriu e que “estimulou, ora pela análise estrutural da economia brasileira, ora por sugestões específicas, o planejamento econômico global”.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> CEPA, *op. cit.*, vol. I, p. 36.

<sup>37</sup> *Ibid.*, vol. IV, p. 47. Esta sugestão da Comissão Interpartidária que analisava a proposta de Reforma Administrativa (Vargas) parece mais interessada em combater a idéia de um órgão central de planejamento e coordenação, devido às motivações da Comissão, que são discutidas no relatório da CEPA, vols. I e IV, *op. cit.*

<sup>38</sup> CNE, *ABC...*, *op. cit.*; e J. Augusto, *op. cit.* Um levantamento das atividades do CNE no período 1950/1956 mostra algumas atuações importantes em termos de estudos, apresentação de anteprojetos de lei e pareceres, dos quais os mais relevantes são os que se referem aos seguintes assuntos: Plano Nacional do Carvão (1951), intervenção do Estado no domínio econômico (1951), produção de energia elétrica (1952 e 1956), investimentos estrangeiros (1952), participação dos trabalhadores nos lucros das empresas (1954), Polígono das Secas (1954), e Ministério da Economia (1956). Esta atuação era em parte fruto de pedidos da Presidência da República, do Congresso, de diversos órgãos federais, ou por iniciativa própria.

<sup>39</sup> J. G. Costa, *op. cit.*, p. 31.

TABELA 7  
Órgãos de Política Econômica  
(1946/1956)

Órgão	Criação	Vinculação	Tipo de atuação
1) Cons. Nacional Economia (CNE)	1949*	—	Consultivo de caráter geral
2) Bco. Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE)	1952	Min. da Fazenda	Política de Investimentos
3) Dept.º Administrativo do Serviço Público (DASP)	1938**	Pres. da República	Plano SALTE (vinculação não oficial, mas de fato) e Orçamento Federal
4) Sup. da Moeda e de Crédito (SUMOC)	1945	Min. da Fazenda	Política Monetária
5) Com. Federal de Abastecimento e Preços (COFAP)***	1951	Pres. da República	Política de Abastecimento e Preços
6) Cons. Nacional Política Agrária	1951	Pres. da República	Política Agrícola
7) Com. do Desenvolvimento Industrial	1951	(Min. da Agricultura)	Política Agrícola
8) Carteira de Exportação e Importação Bco. do Brasil	—	Pres. da República (Min. da Fazenda)	Política Industrial
9) Carteira de Câmbio do Bco. do Brasil	—	Min. da Fazenda (Bco. do Brasil)	Política Comércio Exterior (em articulação com a SUMOC)
10) Com. da Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes	1952	Pres. da República (Min. da Viação)	Política Cambial (em articulação com a SUMOC)
11) Com. de Financiamento da Produção (CFP)	1943	Min. da Fazenda	Política de Transportes
12) Cons. Técnico de Econ. e Finanças	1937	Min. da Fazenda	Preços Mínimos para financiamento de aquisição de produtos agrícolas, Assistência Técnica e Execução das leis sobre dívidas externas e das leis e convênios sobre orçamentos dos Governos locais.
13) Comissões e Conselhos específicos para setores (Com. Executiva do Plano do Carvão Nacional-1953; Cons. Nac. Petróleo-1938; reformulado em 1953 com a criação da Petrobrás; Cons. Nacional de Águas e Energia Elétrica-1939; Cons. Nacional de Minas e Metalurgia-1940; Com. de Tarifas 1945; Inst. do Açúcar e do Alcool-1933, reestruturado em 1951; Inst. Nacional do Sal-1940; Cia. Nacional do Alcalis-1944; Inst. Nacional do Pinho-1941; Inst. Nacional do Mate-1938; Inst. Brasileiro de Geografia e Estatística-1938; Cons. Nacional de Administração dos Empréstimos Rurais-1954).			
14) Comissões e Superintendências Regionais (Comis. do Vale do São Francisco-1948; do Plano de Valorização Econômica da Amazônia-1953).			

\* Criado pela Constituição de 1946, mas regulamentado em 1949, alguns autores subordinam o CNE à Presidência da República, mas conforme o relatório da CEPA e o próprio texto constitucional de sua criação o CNE era um órgão autônomo, embora na própria proposta de reforma administrativa do Governo Vargas (1952) o CNE aparecesse vinculado à Presidência da República.

\*\* Adquiriu funções de preparação do orçamento em 1950.

\*\*\* Anteriormente existia a Com. Federal de Preços e em 1954 foi criado o Conselho Coordenador do Abastecimento, continuando a existir a COFAP.

NOTA: Embora muitos desses órgãos continuassem a atuar em períodos posteriores, dada a inexistência neste período de um órgão coordenador, a atividade destes órgãos e seu inter-relacionamento parecem caracterizar a forma de orientação e controle da economia no período.

### C — O Período 1956-1963

A organização do planejamento nesse período se caracteriza pela criação de órgãos centrais que se estabeleceram exclusivamente em função da elaboração, execução e acompanhamento de planos de Desenvolvimento (Tabela 8) .

À época o planejamento econômico exercia um fascínio muito especial nos países em desenvolvimento e se implementava à luz de considerações pragmáticas como a de promover o crescimento e a elevação da taxa de poupança, atender a cláusulas da concessão de ajuda externa, etc. *Nesse sentido o plano mais do que o planejamento era o foco de interesse.*

Apenas no âmbito das discussões da reforma administrativa parece ter havido algum interesse em reativar idéias lançadas na década de 1935-1945. Com efeito a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) em 1963 *recomendava a criação de um Departamento Central de Planejamento, órgão técnico que funcionaria a nível da Presidência da República. Contudo, a argumentação desenvolvida pela CEPA não parece ir além das preocupações "administrativas".*

Também é interessante notar que, tanto por recomendação da CEPA como pelos debates no Congresso Nacional, criou-se em 1960 o Ministério da Indústria e do Comércio, o que sob certo aspecto adiou a discussão sobre a necessidade de se institucionalizar um órgão (Ministério) encarregado da coordenação econômica.

Mesmo a criação, em 1963, do cargo de Ministro do Planejamento não parece estar vinculada senão à necessidade de operar, numa escala maior, a atividade de elaborar e acompanhar um plano de desenvolvimento.

### 3 — Comentários finais

O estudo do planejamento econômico parece ter sua moldura mais adequada nos aspectos organizacionais. Nesse sentido, o estudo retrospectivo da experiência brasileira indica uma evolução penosa, po-

TABELA 8

**Órgãos Centrais do Planejamento**  
(1956/1963)

Conselho do Desenvolvimento (Fev.-56/Maio-64)*	(Ago.-61)	(Nov.-61)	(Nov.-61)	(Dez.-61/Maio-64)*	Coordenação do Planejamento Nacional (Jul.-63/Maio-64)*
Pres. da República Ministros Chefes: Casa Civil Casa Militar	Pres. da República Ministros Chefes: Casa Civil Casa Militar	<i>Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN)</i>			
Presidentes: Bco. Brasil BNDE Diretor-Geral do DASP Diretor-Geral da Fazenda	Presidentes: Bco. Brasil BNDE Diretor-Geral do DASP Diretor-Executivo da SUMOC Coordenador-Geral da Assessoria Técnica da Pres. da República Diretor-Técnico da COPLAN	Presidentes: Bco. Brasil BNDE Diretor-Geral do DASP Diretor-Executivo da SUMOC Diretor-Geral da Fazenda	Presidentes: Bco. Brasil BNDE Diretor-Geral do DASP Diretor-Executivo da SUMOC Diretor-Geral da Fazenda	Presidente: Ministro da Fazenda (Presidente) Bco. do Brasil BNDE Diretor-Geral do DASP Diretor-Executivo da SUMOC Diretor-Geral da Fazenda Diretor-Geral do DNT Secretário-Geral da COPLAN	
		<i>Conselho de Ministros</i> <i>Comissão de Coordenação-Geral</i> (órgão subsidiário)			Pres. da República Chefes: Casa Civil Casa Militar Coordenador-Geral da Assessoria Técnica da Pres. da República

\* Pelo decreto que define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica (11 de maio de 1964), este órgão foi extinto.

rém rica de ensinamentos. *Dos três períodos analisados o de 1934-1945 é por certo o mais relevante.* Curiosamente, é o menos analisado nos livros que tratam da experiência de planejamento no Brasil. *Afinal, era a própria idéia do planejamento implementado de forma permanente que se discutia* (o que só seria retomado após 1964) e, por outro lado, independentemente dos Planos que vigoravam (de fato muitos deles não seriam Planos numa conceituação mais rigorosa) certos órgãos de decisão de política econômica tiveram atuação destacada. A experiência do Conselho Federal do Comércio Exterior e as discussões empreendidas no Conselho Nacional de Política Comercial e Industrial e a própria criação da Comissão de Planejamento Econômico são, como vimos, bastante ilustrativas. A própria mobilização de guerra assume um significado especial nesse contexto.

Embora tenhamos apresentado o estudo em três períodos, pode-se notar que tem sido freqüente a idéia de um órgão de comando único para as decisões de política econômica: um Superministério, uma Comissão, um Conselho, etc. O fato é que esse comando é bem mais simples de ser imaginado do que estabelecido. A atuação do CFCEX se deu numa época em que o número de pastas ministeriais era reduzido e menor a complexidade de nossa economia. Logo adiante (1944), em parte para ganhar a iniciativa nos debates<sup>40</sup> e em parte como meio de estabelecer em bases definitivas a experiência da mobilização, se criava uma Comissão de Planejamento Econômico, com vinculação supraministerial.

*Na medida em que a economia brasileira foi se sofisticando, a organização de tomada de decisões a nível do Governo Federal evoluiu primeiro para a efetiva criação de um Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica e, mais recentemente, para um tipo de organização sui generis, os colegiados de Ministros.*<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Aparentemente Vargas pretendia tirar um pouco do poder que Roberto Simonsen vinha procurando exercer através do CNPIC (hipótese levantada em entrevista pessoal com o Prof. Eugenio Gudín).

<sup>41</sup> Ver Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha, *op. cit.*

