

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1984
ANO 21 • NÚMERO 84

O Conselho Federal de Comércio Exterior

MIRCEA BUESCU

Professor da PUC — RJ. Sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

Completou-se em junho meio século desde a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (pelo Decreto nº 24.429, de 20 de junho de 1934). Não parece tratar-se de aniversário muito expressivo. Afinal, não era mais uma repartição federal, como foram muitas, antes e depois? Entretanto, os historiadores da economia brasileira, os poucos que trataram do caso, apontam o referido Conselho como o primeiro órgão com pretensões, embora não explícitas, de planejamento global da economia (1).

(1) Por exemplo, CARLOS VON DOELLINGER (Introdução ao livro *A Controvérsia do Planejamento da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 12): "... o mais antigo e de maior atuação (órgão de planejamento) foi o Conselho Federal de Comércio Exterior... Embora criado com a finalidade de controlar e organizar o comércio exterior..., assumiu aos poucos a função de organizador da economia". Também John D. Wirth (*A Política de Desenvolvimento na Era de Vargas*. Rio de Janeiro, FGV, 1973, pp. 4-5) diz que o Conselho "representou um esforço pioneiro"; ele era tido "como autoridade suprema em matéria de política comercial, com poderes para disciplinar a atuação dos produtores nacionais" e tornou-se "importante órgão formulador da política comercial".

A iniciativa enquadrava-se numa tendência universal. Desde o fim do século XIX o liberalismo econômico — que nunca funcionou em forma pura — deixou paulatinamente lugar a um sistema de economia mista, combinando os mecanismos do mercado, na base de livre iniciativa e concorrência, com uma forte intervenção estatal. As necessidades logísticas da Primeira Guerra Mundial acentuaram a tendência. Mais tarde, a Grande Depressão de 1929 aumentou a desconfiança na economia livre, dando lugar a políticas econômicas nitidamente centralizadas, sobretudo nos países de estrutura política autoritária, como a Alemanha nazista e a Itália fascista. A experiência soviética de planificação centralizada contribuiu para a ilusão de uma economia perfeitamente equilibrada, ao abrigo das flutuações conjunturais. No ínterim, KEYNES deu novo embasamento teórico ao intervencionismo governamental em dimensões macroeconômicas, e a Segunda Guerra Mundial, com suas complexas necessidades econômicas, incentivou a proliferação dos órgãos oficiais de direção e controle da economia. Entretanto, somente depois da última guerra houve, nos países democráticos, planejamento econômico global e criação de organismos *ad hoc* (2). Até lá, a intervenção estatal, mesmo durante o **New Deal** norte-americano, foi setorial, implementada através de instituições de competência limitada, sem a presença de um órgão específico de planejamento centralizado (3).

Até certo ponto pode-se dizer que a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior foi medida pioneira, mas ele também teve no início apenas objetivos setoriais, de comércio exterior, como indicava seu próprio nome. O interesse pelo comércio exterior era justificado, pois este representava ainda, naquela época, um dos setores mais dinâmicos da economia brasileira. E a Grande Depressão tinha afetado brutalmente as trocas com o exterior: as exportações caíram de £ 94,8 milhões em 1929 para £ 35,8 milhões em 1933 — uma queda de quase dois terços — e as importações acompanharam na degradingolada, prejudicando o desempenho geral da economia. Veremos mais adiante, contudo, que sob a aparência de uma preocupação setorial, o CFCE (Conselho Federal de Comércio Exterior) teve veleidades maiores, no sentido de controle mais amplo da economia.

(2) Por exemplo, na França, em 1946, com a criação do Comissariado Geral do Plano. (NIVEAU, M. *História dos Fatos Econômicos Contemporâneos*. São Paulo, DIFEL, 1969, pp. 342-367).

(3) *Ibidem*, pp. 241-251.

É interessante observar que dois aspectos peculiares na organização do CFCE iriam permanecer, de forma quase constante, nas futuras experiências administrativas brasileiras de planejamento econômico. Um dos aspectos consistiu no caráter de órgão colegiado. De acordo com o Decreto nº 24.429/1934, o Conselho, sob a presidência do Chefe do Governo (era a época do Governo Provisório), se compõe de representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Indústria e Comércio, além de representantes do Banco do Brasil e da Associação Comercial, bem como três pessoas “de idoneidade e competência reconhecidas” e quatro consultores técnicos (art. 3º). Até a criação do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral em 1962/1964 prevaleceram, como órgãos planejadores, formações colegiadas, como foi principalmente o Conselho de Desenvolvimento (1956) (4). E mesmo depois da criação do Ministério houve uma volta para órgãos colegiados, como foi o caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento (1974).

O segundo caráter peculiar consiste na centralização do planejamento nas mãos do Presidente da República, num organismo diretamente subordinado ao Presidente (5). Evidentemente, num regime presidencialista o Presidente é chefe do Governo ao qual são subordinados os Ministros, mas o intuito de considerar o planejamento como atividade privativa do Presidente aparece no fato de que não se cria um Ministério, mas apenas um conselho que assessora o Presidente. Assim se apresentaram todos os órgãos, inclusive o citado Conselho de Desenvolvimento até a criação do Ministério do Planejamento. Porém, mesmo depois deste ato a tendência recente foi de se voltar para um órgão de assessoramento do Presidente: assim, o Ministério do Planejamento foi transformado em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (1974). A tendência acentuou-se justamente no tempo dos Presidentes mais centralizadores.

No caso do CFCE a dependência direta ao Chefe do Governo é nítida. Este é seu presidente e nomeia tanto seus membros como seus consultores técnicos (art. 3º). Em outro local, o Decreto nº 24.429/1934 declara expressamente que o Conselho será “uma organização autônoma, dire-

(4) Sobre essa evolução, v. MONTEIRO, Jorge Vianna — CUNHA, Luiz Roberto A. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). *Pesquisa e Planejamento*, v. 4, n. 1, fev. 1974; dos mesmos autores: A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro — *ibidem*, v. 3, n. 4, dez. 1973.

(5) JOHN D. WIRTH (*op. cit.*, p. 4) qualifica o CFCE como “instrumento pessoal de Vargas”.

tamente subordinada ao Chefe do Governo" (art. 7º) (6). O caráter consultivo do CFCE resulta de que é qualificado apenas como "órgão coordenador", não lhe cabendo tomar decisões. Na formulação final (Decreto-Lei nº 1.163, de 17 de março de 1939) fica esclarecido que "só depois de aprovadas (pelo Presidente da República) as suas deliberações produzirão efeito" (art. 1º).

O Decreto-Lei nº 74, de 16 de dezembro de 1937, ao reformular a constituição do CFCE, conservou-lhe o mesmo caráter colegiado, reforçando a dependência ao Presidente da República. O Conselho se compunha de 10 conselheiros e 5 consultores técnicos, todos nomeados pelo Presidente. Nova estruturação foi feita pelo Decreto nº 1.163/1939 que, mais uma vez, sublinhou que o Conselho "é subordinado diretamente ao Presidente da República" (art. 1º) e que várias atribuições lhe cabem "como órgão informativo do Presidente da República" (art. 3º). Desta vez, o Conselho tem 16 conselheiros, todos nomeados pelo Presidente da República, que tem liberdade quase completa no que concerne à sua qualificação (art. 5º).

O Decreto nº 24.429/1934 e os Decretos-Leis nºs 74/1937 e 1.163/1939 dão vários detalhes sobre a estrutura administrativa e o funcionamento do CFCE, de menor interesse. Já o Decreto nº 2.308, de 3 de fevereiro de 1938, será dedicado à organização da Secretaria do Conselho, e novas funções serão criadas através do Decreto-Lei nº 2.355, de 1º de julho de 1940. De modo geral verifica-se o fenômeno habitual do crescimento "vegetativo" de um organismo público, devido à ampliação de suas atribuições, bem como à sua própria expansão burocrática. Dentro do objetivo limitado deste artigo é mais importante prestar atenção àquelas atribuições em sua formulação inicial e em sua extensão ulterior.

A evolução da competência do CFCE refletiu um pragmatismo tradicional da política econômica costumeira, além da tendência centralizadora, já mencionada, inerente ao próprio planejamento.

No início, essa competência limita-se aparentemente aos problemas de comércio exterior, porém já em caráter de "órgão coordenador de todos os departamentos federais e estaduais", nas palavras introdutórias do

(6) É curiosa a afirmação de WIRTH de que, "de fato, o CFCE se vinculava administrativamente tanto ao Itamarati quanto a Vargas" (*op. cit.*, p. 5). O Ministério das Relações Exteriores figurava com papel distinto no Conselho apenas pelo fato de que lá sediava o Conselho (art. 6º do Decreto nº 24.429/1934) e que, na ausência do Chefe do Governo, o Conselho trabalhava sob a presidência do representante do Itamarati, que era seu diretor-executivo (art. 5º). É relevante que, mais tarde, as atribuições dos serviços comerciais do Ministério foram transferidas para o CFCE (Decreto-Lei nº 74/1937), contrariamente à determinação anterior de passar ao Ministério todas as atribuições ligadas ao comércio exterior (Decreto nº 21.305, de 19 de abril de 1932).

diploma legal de sua criação. Este, no seu art. 2º, detalha essa competência, mas vê-se logo que, com vistas ao comércio exterior, se fala em “promover o maior consumo nacional da produção do país” e nas relações da importação com a produção nacional — uma evidente extensão para os problemas globais da economia nacional.

A organização do CFCE pelo Decreto-Lei nº 74/1937 revela, ainda mais, a extensão da competência, pois uma de suas três câmaras trata de “produção, consumo e transportes” (art. 7.º) e os seus consultores técnicos devem ser especialistas não apenas em comércio exterior, mas também em “transportes, economia rural, direito comercial e estatística” (art. 2º).

Mais tarde, no Decreto nº 2.308/1938 se faz alusão, em várias oportunidades, a atribuições mais amplas. Por exemplo, à seção de legislação, tratados e pesquisas econômicas competirá estudar “a legislação nacional e estrangeira que, versando sobre assuntos econômicos ou financeiros, possa, de qualquer modo, interessar ao Brasil” (art. 12); também, “reunir informações sobre as condições da produção, do beneficiamento, do acondicionamento e do transporte dos produtos brasileiros” (*ibidem*); bem como reunir informações referentes “à produção industrial, mineira e agrícola” (*ibidem*).

A tendência torna-se mais explícita no Decreto-Lei nº 1.163/1939 que praticamente transforma o CFCE num órgão geral, embora alternativo, de coordenação econômica: “Até que se instale o Conselho da Economia Nacional, compete ao CFCE desempenhar as funções de coordenação e fomento da produção nacional que, pela sua natureza especial, já não vierem sendo exercidos por outros órgãos do Governo. Incumbe-lhe estudar a coordenação dos diferentes institutos e conselhos de produção já criados, bem como a criação de novos” (art. 2º). Esta última competência é extremamente relevante.

Ainda mais instrutivo é o levantamento dos assuntos estudados pelo CFCE (7), observando-lhes a variedade e extensão fora do terreno próprio do comércio exterior. Na impossibilidade de uma pesquisa mais ampla, a enumeração de alguns temas da pauta do Conselho é elucidativa (8):

— no setor industrial: proteção da indústria existente contra a ação dos trusts; estudos para apresentação de planos de instalação das indús-

(7) WIRTH (*op. cit.*, pp. 35-51) refere-se a vários processos, porém todos ligados ao comércio exterior.

(8) O levantamento foi feito, com presteza e cuidado, por SILVANA ERSE CYRINO, a quem agradeço.

trias básicas; regulamentação definitiva das indústrias em superprodução; indústrias que podem ser incentivadas ou estabelecidas; organização da indústria siderúrgica; plano de estabelecimento de usinas elétricas do Governo;

— no setor demográfico: colonização rural e sua importância para expansão econômica; transporte de imigrantes para seringais; correção do desequilíbrio entre populações litorâneas e do interior; organização de núcleos rurais;

— no setor agrícola e florestal: crédito agrícola e industrial; seguro agropecuário; reflorestamento;

— no setor da infra-estrutura: estabelecimento de rede metropolitana de vias férreas eletrificadas;

— no setor de desenvolvimento regional: plano de organização do indicador geral dos Estados e Municípios; criação de uma fundação dos Municípios; crédito hoteleiro e turístico;

— no setor do desenvolvimento social: regulamentação da fiscalização sanitária; construção de casas populares; incentivos para instalação de casas de saúde; melhora do abastecimento; barateamento do custo de vida; e, finalmente, problemas abrangentes, inclusive esboços com vista a uma política global de planejamento:

— estudos sobre problemas do pós-guerra; criação de um Conselho Federal de eficiência nacional; estudos sobre a criação do Conselho Nacional de Economia; programa de reconstrução econômica (1936); plano econômico, financeiro, industrial, agrícola e comercial (1937); plano quinquenal; diretrizes fundamentais para um planejamento econômico (1947).

O CFCE foi extinto em 1949, mas representou um marco no caminho para planejamento e centralização econômica. Já no ano de sua criação foi implantado o Plano da Viação Nacional, seguido de vários planos setoriais, até aparecerem, mais tarde, os planos globais, a partir do Plano Trienal (1963) até o III PND (1979), embora este último tenha registrado um certo afrouxamento na "onda planejadora".

Não cabe avaliar aqui os méritos ou as culpas do planejamento. Vale apenas o registro histórico de que o CFCE deu um primeiro passo nessa evolução por todos nós vivida.