



SEÇÃO: SEÇÃO LIVRE

## O Conselho de Economia Nacional: o descompasso entre a teoria, a lei, e a história

*The National Economy Council: the mismatch between theory, law, and history*

*El Consejo Económico Nacional: el desajuste entre teoría, las leyes y la historia*

Cássio A. A. Albernaz<sup>1</sup>

[orcid.org/0000-0002-3494-4080](https://orcid.org/0000-0002-3494-4080)

[cassioalbernaz@hotmail.com](mailto:cassioalbernaz@hotmail.com)

Recebido em: 15/12/2021.

Aprovado em: 04/04/2022.

Publicado em: 25/08/2022.

**Resumo:** A Constituição de 1937 é vista pela historiografia como o momento central de convergência na materialização da estrutura corporativista e do pensamento autoritário em práticas políticas concretas, estabelecendo, assim, um elo entre os intelectuais, a estrutura estatal, e a prática política. A partir dessa chave de leitura, o objetivo deste texto é analisar os argumentos que dão suporte à criação do Conselho de Economia Nacional (CEN) como órgão central dentro da solução corporativa. A análise se detém, sobretudo, nas formulações no pensamento de Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos, expoentes do pensamento político autoritário brasileiro, e na própria Constituição de 1937, em seus artigos que tratam especificamente do CEN, confrontando essas fontes com a análise histórica sobre o órgão e os limites do modelo corporativista. Para tanto, como método de análise, realizou-se um esforço de síntese que priorizou algumas passagens dos referidos autores levando em consideração o caráter dispar e o volume das obras. O enfoque recai sobre as obras que tratam mais diretamente do problema da organização do Estado brasileiro, estabelecendo uma análise do conteúdo dessas obras e seu confronto analítico com a letra da lei da Constituição de 1937, e o contraste com as análises históricas sobre o corporativismo brasileiro. A escolha de trabalhar com o pensamento de Oliveira Viana, Azevedo Amaral e de Francisco Campos, justifica-se pela sugestão do profícuo debate gerado na literatura especializada sobre a história do pensamento autoritário, a partir das análises desses autores, e que suscitem tensões analíticas ainda relevantes e válidas para se pensar o caso brasileiro contemporâneo.

**Palavras-chave:** Corporativismo. Constituição de 1937. Oliveira Viana. Francisco Campos. Azevedo Amaral.

**Abstract:** The Brazilian Constitution of 1937 is seen by historiography as the central moment of convergence in the materialization of the corporatist structure and authoritarian thinking in concrete political practices, thus establishing a link between intellectuals, the state structure, and political practice. From this way of reading, the objective of this article is to analyze the arguments that support the creation of the National Economy Council (CEN) as a central body within the corporate solution. The analysis focuses, on the formulations in the thought of Oliveira Viana, Azevedo Amaral and Francisco Campos, exponents of Brazilian authoritarian political thought, and on the Brazilian Constitution of 1937, in their articles that specifically analyze the CEN, confronting these sources with the historical background about this Council and the limits of the corporatist model. Therefore, as a method of analysis, a synthesis of this authors was carried out, considering the volume of their works. The focus is on the works that deal more directly with the problem of the organization of the Brazilian State, establishing an analysis of the content of these works and their analytical confrontation with the Brazilian Constitution of 1937, and the contrast with the historical analyzes on Brazilian corporatism. The choice to work with the thinking of Oliveira Viana, Azevedo Amaral and Francisco Campos is justified by the suggestion of the fruitful debate generated in the specialized literature on the history of authoritarian



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá, PR, Brasil.

thinking, based on the analyzes of these authors, which raise analytical tensions that are still relevant and valid to think about the contemporary Brazilian case.

**Keywords:** Corporatism. 1937 Brazilian Constitution. Oliveira Viana. Francisco Campos. Azevedo Amaral.

**Resumen:** La Constitución Brasileña de 1937 es vista por la historiografía como el momento central de convergencia en la materialización de la estructura corporativista y el pensamiento autoritario en prácticas políticas concretas, estableciendo así un vínculo entre los intelectuales, la estructura estatal y la práctica política. Desde esta forma de lectura, el objetivo de este artículo es analizar los argumentos que sustentan la creación del Consejo Nacional de Economía (CEN) como órgano central dentro de la solución corporativista. El análisis se centra, en las formulaciones en el pensamiento de Oliveira Viana, Azevedo Amaral y Francisco Campos, exponentes del pensamiento político autoritario brasileño, y en la Constitución Brasileña de 1937, en sus artículos que analizan específicamente la CEN, confrontando estas fuentes con los antecedentes históricos sobre este Consejo y los límites del modelo corporativista. Por lo tanto, como método de análisis, se realizó una síntesis de estos autores, considerando el volumen de sus obras. El foco está en las obras que tratan más directamente el problema de la organización del Estado brasileño, estableciendo un análisis del contenido de esas obras y su confrontación analítica con la Constitución Brasileña de 1937, y el contraste con los análisis históricos sobre el corporativismo brasileño. La elección de trabajar con el pensamiento de Oliveira Viana, Azevedo Amaral y Francisco Campos se justifica por la sugerencia del fructífero debate generado en la literatura especializada sobre la historia del pensamiento autoritario, a partir de los análisis de estos autores, que suscita tensiones analíticas que siguen siendo relevantes y válidos para pensar el caso brasileño contemporáneo.

**Palabras clave:** Corporativismo. Constitución Brasileña de 1937. Oliveira Viana. Francisco Campos. Azevedo Amaral.

## Introdução

É consensual na historiografia brasileira que, a partir de 1930, o Estado brasileiro experimentou uma expansão que, além de quantitativa na sua estrutura pela criação de órgãos especializados, demandou a montagem de uma estrutura burocrático-administrativa de intervenção, regulação, controle político, social e econômico. Nesses espaços que foram se abrindo na estrutura institucional se deu o surgimento de uma série de órgãos (departamentos, conselhos, comissões, institutos etc.) que passaram a se configurar como

importantes centros de decisão e de definição das diretrizes do Estado brasileiro, além de constituírem espaços privilegiados de representação de interesses. Dentro dessa chave de leitura, a literatura compreende que essa experiência histórica atendeu ao desenho e à implantação de uma estrutura corporativista,<sup>2</sup> sobretudo a partir do Estado Novo e da Constituição de 1937 (MARTINS, 1973, 1976; ABRANCHES 1978; DINIZ, 1978; BOSCHI, 1979; DRAIBE, 1985; CODATO, 1995; LEOPOLDI, 2000).

Em outra direção, os estudos sugerem que, também a partir dos anos 1930, o pensamento dos intelectuais autoritários permeou as práticas das elites governantes no Brasil, fornecendo as bases para uma reformulação dos marcos institucionais vigentes e apresentando soluções para os seus maiores impasses mediante a articulação de temas que dariam forma a um projeto político de caráter autoritário. Nesse sentido, é importante destacar a relevância do "pensamento autoritário" e de sua correspondente análise, principalmente no que diz respeito às sugestões de opções políticas e institucionais para a organização do poder político no país (MICELI, 1979; SCHWARTZMAN, 1982; OLIVEIRA, 1982; PÉCAUT, 1990).

Em ambas as interpretações, a Constituição de 1937 é vista como o momento central de convergência na materialização do pensamento autoritário em práticas políticas concretas, estabelecendo, assim, um elo entre os intelectuais e a prática política. Entretanto, em um rápido olhar sobre a literatura, chama a atenção a escassez de estudos sobre a Constituição de 1937, dada a sua centralidade nesse modelo interpretativo. Tal escassez pode ser resultante tanto da demonização política da Carta Constitucional, condenada pela historiografia pelo seu "caráter fascista", quanto da ideia de que o Estado Novo teria aplicado a Constituição de 1937 como um guia de ação *ipsis litteris* e, portanto, ao analisar as ações do Estado Novo, não se faria necessário debruçar-se sobre seu espelho, o texto constitucional (PORTO, 2001;

<sup>2</sup> Esses estudos foram influenciados pelo conceito de corporativismo como proposto por Philippe Schmitter, em 1974, em sua definição ampla, a saber: "o corporativismo designa um sistema de representação de interesses, cujas instituições se organizam num número limitado de categorias funcionalmente distintas e hierarquizadas, compulsórias e não concorrenciais, às quais o Estado concede o monopólio da representação em contrapartida de colaboração no exercício do controle social e político" (SCHMITTER, 1974, p. 85-131).

ABREU, 2016).

Dessa forma, o objetivo deste texto é analisar os argumentos que dão suporte à criação do Conselho de Economia Nacional (CEN) como órgão central dentro da solução corporativa. A análise se detém, sobretudo, nas formulações do pensamento de Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos, expoentes do pensamento autoritário brasileiro, e na própria Constituição de 1937, em seus artigos que tratam especificamente do CEN, confrontando essas fontes com a análise histórica sobre o órgão e os limites do modelo corporativista.

Para tanto, como método de análise, realizou-se um esforço de síntese que priorizou algumas passagens dos referidos autores levando em consideração o caráter dispar e o volume das obras. Portanto, o enfoque recai sobre as obras que tratam mais diretamente do problema da organização do Estado brasileiro através de uma análise do seu conteúdo.<sup>3</sup>

A escolha de trabalhar com o pensamento de Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos justifica-se, em termos teóricos-metodológicos, pela sugestão do profícuo debate gerado na literatura especializada a partir das análises desses autores e que suscitam tensões analíticas ainda relevantes e válidas para se pensar o caso brasileiro contemporâneo, dentro da chamada, por Bolívar Lamounier, "tradição de pensamento autoritário" brasileiro.<sup>4</sup>

### A Constituição de 1937 e a solução corporativa no pensamento autoritário

Uma das principais formulações do pensamento autoritário brasileiro é a dicotomia expressa pela inadequação entre as ideias liberais, ex-

pressas na Constituição de 1891, e a "realidade" do ambiente social brasileiro. A dicotomia entre *país real vs. país legal* reflete, no pensamento autoritário, o estranhamento e o descompasso das instituições liberais com o passado histórico e com as características próprias da sociedade brasileira.

A partir dessa formulação, no pensamento autoritário o corporativismo surge como uma possibilidade de superação da dicotomia *país real vs. país legal* e, a partir da proposição de órgãos na estrutura estatal, de materialização de espaços de poder para a condução de um processo de desenvolvimento e de modernização do Estado, como queriam os intelectuais autoritários.

De antemão, ressalta-se que, no pensamento de Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos, a solução corporativa configuraria a busca da superação das limitações decorrentes do desconhecimento da "realidade nacional" por parte do Estado e de suas elites políticas. Tal solução deveria atuar, a partir de sua materialidade, como espaços de aproximação, decisão e interação entre a centralização administrativa e burocrática do Estado, as "classes econômicas" e os interesses privados, os "expertos", que trariam ao Estado suas demandas, aproximando-o da realidade nacional.

Segundo Oliveira Viana, as classes sociais, especialmente as "grandes classes econômicas", deveriam se colocar em condições de exercer os poderes públicos. Em seu pensamento, baseado no modelo inglês, propõe "*pressure from without*", para promover o predomínio dos interesses coletivos sobre os órgãos do governo" (VIANA, 1930, p. 151-152). De acordo com Viana, pelo seu caráter técnico, nada superaria o conhecimento

<sup>3</sup> As obras elencadas são: AMARAL, Azevedo. *Ensaio Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Omena e Barreto, 1930. AMARAL, Azevedo. *O Brasil na crise atual*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1934. AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938. CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional e suas diretrizes*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. CAMPOS, Francisco. *Os problemas do Brasil e as grandes soluções do novo regime*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938. CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940. VIANA, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1930. VIANA, Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938. VIANA, Oliveira. *O idealismo da Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1939. VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Record, 1974. 2 v.

<sup>4</sup> Segundo Bolívar Lamounier, nos anos 1920 e 1930 se dá a formação de uma tradição de pensamento político autoritário no Brasil, e essa tradição estaria baseada na crítica a Constituição de 1891, e as instituições por ela forjadas, visando à ação política com o objetivo de persuadir as elites ao propor modelos alternativos de organização político-institucional. Tendo por objetivo influir na ação política concreta, os intelectuais autoritários partiram de "reflexões histórico-sociológicas do passado colonial; fazem um diagnóstico do presente; e concluem com a proposição de um modelo alternativo de organização político-institucional" (LAMOUNIER, 1985, p. 345).

dos setores produtivos, dos "entendidos do negócio", que aproximariam o Estado da realidade social. Essa compreensão da realidade é baseada na comparação do caso brasileiro com casos estrangeiros, afirmando o autor que "por toda parte a competência técnica vai substituindo a competência parlamentar" (VIANA, 1930, p. 161). E, como em outros países, "Em vez de ouvirem as classes por meio de 'inquéritos', eles as ouvem por meio do mecanismo dos 'Conselhos Econômicos'" (VIANA, 1930, p. 166). Viana justifica assim a importância dos Conselhos Técnicos, de caráter econômico, olhando para os modelos do exterior e sua busca pela mediação entre setores produtivos, a classe política e o Estado.

Na análise de Viana, no modelo de Estado de 1891, o isolamento da classe política em relação às outras classes envolveria um duplo erro. Primeiramente, um erro de técnica, pois sem a participação dos "práticos do negócio" através de seu conhecimento técnico e profissional, as leis produzidas não alcançariam contato com a realidade, e ainda, um erro de psicologia política, pois a lei produzida carecia de legitimidade e de "adesão moral" por parte do povo. Nesse sentido, segundo Viana, nas relações entre Estado e interesses particulares, o elemento essencial é a "cooperação, não a subordinação" (VIANA, 1930, p. 175-176).

A solução corporativa, portanto, estimularia, para o autor, a solidariedade social ao aproximar a sociedade do Estado, apresentando-lhe a "realidade" por meio de argumentos técnicos e práticos na busca dos "reais interesses nacionais". De acordo com Viana, a melhor "arma para a democracia" seria desenvolver os conselhos técnicos dentro da estrutura e da materialidade estatal como espaços de atuação privilegiados das "classes produtoras". Para além de sua função econômica e política, o autor ressaltaria, assim, uma função pedagógica do Estado por meio desses órgãos, que, segundo ele, deveriam

criar hábitos, praxes ou costumes de cooperação e solidariedade, por um lado, e, por outro, de desenvolver, consolidar, classificar estes "estados afetivos" ou "formas de sociabilidade" (Gurvitch), que se chamam: sentimento de

grupo, de classe ou de Nação; ou espírito de equipe; ou sentimento de interesse público; ou vocação do bem comum; ou sentimento de Pátria e da Nação – o que tudo se resume em dar consistência, nitidez, força, àquele "sentimento de Estado", a que alude Pannunzio (VIANA, 1952, p. 63).

Portanto, na chave de leitura do autor, caberia ao Estado, através desses órgãos, criar o sentimento social de coletividade, de Nação, de Pátria, e o interesse pelo bem comum. Para Viana, "não é outro o papel educador destas modernas instituições paraestatais – sindicatos, corporações, conselhos, autarquias – que estão sendo criadas e organizadas por toda parte, nesta fase moderna da evolução do Estado" (VIANA, 1952, p. 63). No seu pensamento, esses seriam os motivos que justificariam a Carta Constitucional de 1937, na sua opção pelo corporativismo de Estado, em função de uma política econômica, de um plano, ou de uma orientação do Estado.

Portanto, de acordo com suas palavras, "o sentido da Constituição de 37 é, pois, o da democracia social ou, melhor, da democracia corporativa [...]" (VIANA, 1939, p. 215-216). Viana expressa o caráter democrático da Carta Constitucional de 1937 e o caráter democratizante dos conselhos técnicos e do modelo corporativista como instrumentos de superação das dicotomias e como instrumentos de convergência e harmonização da solidariedade social.

Assim como Viana, Azevedo Amaral também desenvolve seus argumentos a partir de uma leitura histórica da realidade nacional em sentido semelhante, mas com peculiaridades interpretativas. Em seu roteiro interpretativo da realidade nacional, o autor parte dos limites da Constituição de 1934 – que, segundo ele, decorreriam de seus "preceitos liberais" – para apontar a falta, nela, de incorporação das "configurações clássicas da democracia do sufrágio universal e da eleição direta: a representação profissional" (AMARAL, 1938, p. 117).

Segundo Amaral, somente a Constituição de 1937 teria superado tais limites ao atingir o "caráter realístico, elaborado de acordo com a análise objetiva das nossas realidades" (AMARAL, 1938,

p. 135). Para o autor, pela primeira vez foi feita uma tentativa de organizar a nação em linhas traçadas de acordo com um critério realístico e em obediência a um pensamento de dar ao Brasil uma constituição genuinamente brasileira. Amaral endossa nesse ponto os mesmos argumentos levantados por Viana na busca de um diagnóstico para os dilemas nacionais: a crítica da cópia, a dicotomia *país real vs. país legal* e o corporativismo.

No que diz respeito a outra variável importante nessas leituras, o papel do Estado, Azevedo Amaral, ao delinear o Estado autoritário brasileiro como derivado da Constituição de 1937, busca diferenciar o Estado totalitário do Estado autoritário. No seu entendimento, nos Estados totalitários, há a subalternização das atividades econômicas ao poder político, o que implica a "redução maior ou menor da esfera das iniciativas e das atividades individuais no que se relaciona com a produção e distribuição da riqueza" (AMARAL, 1938, p. 194). Já quanto ao Estado autoritário implantado em 1937 no Brasil, o autor reforça que o princípio fundamental da sua ordem econômica é o da intervenção estatal com o "objetivo de coordenar os interesses privados em um sistema equilibrado no qual sejam antes e acima de tudo salvaguardadas as conveniências do bem público" (AMARAL, 1938, p. 195). Nesse sentido, caberia ao Estado atuar corrigindo abusos, reajustando situações prejudiciais ao interesse coletivo, amparando certos grupos de interesses contra a pressão exagerada de outras forças econômicas.

É nesse sentido que Azevedo Amaral faz sua leitura do corporativismo, desvinculando-o de qualquer forma particular de organização do Estado e dirimindo seus antagonismos e filiações ora ao capitalismo, ora ao totalitarismo. Segundo Amaral, o suposto antagonismo entre corporativismo e capitalismo seria relativo ao capitalismo da época "ultraindividualista". Porém, o corporativismo não seria incompatível com o capitalismo do século XX, que Amaral define como "neocapitalismo promanado da produção em massa" (AMARAL, 1938, p. 205). Nesse ponto, o autor busca desfazer o antagonismo entre

capitalismo liberal e corporativismo, afirmando que o capitalismo contemporâneo seria um "capitalismo corporativo".

Dessa forma, para Amaral, a "verdadeira democracia" vincula-se a uma transformação do sistema representativo pela via do corporativismo. Segundo Amaral,

Incessantemente se avoluma a onda dos que reconhecem que a realização da verdadeira democracia está vinculada a uma transformação do sistema representativo, no sentido de substituir os parlamentos oriundos do sufrágio promiscuo por assembleias políticas, constituídas por delegados das corporações que consubstanciam as forças econômicas e culturais da sociedade. O Estado corporativo ou, em outras palavras, a organização política da nação formada como expressão direta dos grupos organizados que atuam na produção e distribuição da riqueza, bem como no desenvolvimento espiritual da coletividade, aparece como o novo ideal para o qual tendem as correntes contemporâneas, embora divergentes na escolha dos métodos de realização daquele objetivo (AMARAL, 1938, p. 41).

Nesse sentido, no entendimento do autor, dar-se-ia, assim, a cooperação entre o governo e a nação dentro do capitalismo corporativo, através da mudança do sistema representativo do sufrágio por órgãos de mediação corporativa que harmonizariam os interesses dos grupos organizados com os interesses da coletividade. Claramente, esse Estado seria o centro que canalizaria os interesses coletivos e estabeleceria o vínculo entre a política e as demandas reais da sociedade, superando o modelo parlamentar de interesses partidários e particularistas.

Já na leitura de Francisco Campos emerge a noção de que, ao invés de se preocupar apenas com a liberdade individual, o novo governo deveria se preocupar com a coletividade, aí residindo a "verdadeira justiça e democracia". Para Campos, o Estado deve ser uma representação da nação, e não de interesses partidários e de organizações privadas, o que só poderia ser alcançado com o regime corporativo. O autor defende que as associações profissionais deveriam participar dos conselhos de governo, ao contrário do que ocorrera com a representação classista na Constituinte de 1934.



Em sua leitura, a representação parlamentar inibia as ações úteis à Nação. Em suas palavras, "Ao invés de colaborador do governo nacional, o parlamento tendia, cada vez mais, a transformar-se em órgão de inibição das iniciativas realmente úteis e proveitosas aos interesses nacionais [...]" (CAMPOS, 1937, p. 18). Como solução, aponta Francisco Campos, a participação das associações profissionais nas decisões que interessariam a economia nacional, com sua qualificação de conhecedores dos problemas econômicos nacionais.

Assim, no argumento de Campos, em oposição aos erros da Constituição de 1934, a Constituição de 10 de novembro de 1937, procurou se adaptar aos desejos e à realidade nacionais cabendo ao Estado, através da Carta Constitucional de 1937, a adequação das instituições à realidade nacional, bem como de exercer o poder de forma justa por representar verdadeiramente a Nação priorizando a coletividade através do sistema corporativo. Em suas palavras,

Somente o Estado, porém, está em condições de arbitrar ou de exercer um poder justo. Ele representa a Nação e não é o instrumento dos partidos e das organizações privadas. O regime corporativo não exclui a liberdade; apenas torna justo o exercício da liberdade. A coletividade até agora era uma entidade anônima e abstrata. Cumpre que seja uma realidade concreta e definida, oferecendo ao indivíduo um quadro dentro do qual o exercício da sua liberdade seja garantido e tenha um sentido (CAMPOS, 1937, p. 41).

Campos, ao ressaltar as virtudes da Carta Constitucional de 1937, que coloca o Estado como árbitro dos interesses coletivos, apresenta uma defesa do regime corporativo ao trazer o realismo a noção de coletividade. Assim, esse espaço de representação dos interesses coletivos traria aos indivíduos a possibilidade concreta de exercício e garantia das liberdades individuais.

Para o autor, um dos papéis desse Estado seria delegar poderes públicos às corporações, pois essas são representantes legítimos e informados da economia nacional. Em suas palavras,

A organização corporativa é a descentralização econômica, isto é, o abandono pelo Estado da

intervenção arbitrária no domínio econômico, da burocratização da economia (primeiro passo avançado para o comunismo), deixando à própria produção o poder de organizar-se e governar-se. Para isto é necessário que o Estado delegue funções de poder público às corporações (CAMPOS, 1937, p. 43-44).

Na leitura de Francisco Campos, o Estado delegaria poderes a organização corporativa, sentido um tanto diverso do Estado centralizador de Azevedo Amaral. Para Campos, o corporativismo seria a descentralização econômica, como forma de redução das intervenções estatais e da burocratização na economia. No seu entendimento, a intervenção excessiva do Estado no setor econômico era nociva e se aproximaria do modelo comunista. Entretanto, cabe ressaltar que, no pensamento de Francisco Campos, a descentralização pelas corporações não implicaria na indiferença do Estado pela economia, já que cada corporação representaria um setor da economia nacional com poder delegado pelo Estado.

Nesse sentido, para Campos, caberia ao Estado o dever de intervir como árbitro entre os interesses nacionais e os interesses das corporações:

só [...] o Estado, que não tem interesse particularista, está em condições de representar o interesse nacional e de exercer, portanto, o poder da arbitragem entre os interesses de categorias ou de setores da economia nacional. O Estado assiste e superintende, só intervindo para assegurar os interesses da Nação, impedindo o predomínio de um determinado setor da produção em detrimento dos demais. O Estado é justiça; as corporações, os interesses. Nos quadros do Estado, só os interesses justos encontram proteção (CAMPOS, 1937, p. 44).

Segundo o autor, nesse Estado justo e árbitro dos interesses nacionais, a estrutura corporativista seria forma de canalizar os diferentes interesses econômicos e harmonizá-los com os interesses da Nação. Assim, para o autor, o corporativismo garantiria que "o bem comum esteja acima do bem individual" ao assegurar que "a liberdade de iniciativa de um não prejudica a liberdade de iniciativa de outros, e os interesses não atentem contra o bem comum" (CAMPOS, 1937, p. 46).

Pelo exposto até aqui, para os três autores

mencionados, a solução corporativa faria com que o "país real" e os "interesses reais" da nação emergissem frente ao facciosismo político dos parlamentos e de suas distorções. Pode-se dizer, então, que a questão central, no pensamento de Viana, Amaral e Campos, seria exaltar o caráter democrático e corporativo da Constituição de 1937, que residiria, essencialmente, em seus variados apelos à defesa dos interesses coletivos e dos interesses de Estado, como interesses da nação, por meio da solução corporativa.

### *O Conselho de Economia Nacional no pensamento autoritário e na Constituição de 1937*

A solução corporativa, como proposição teórica nos pensamentos de Viana, Amaral e Campos, para a superação dos impasses e dilemas brasileiros, passou a servir como base para uma análise normativa, ao propor uma nova materialidade ao Estado brasileiro. Assim, os autores sugeriram formas de organização estrutural desse Estado, destacando-se em suas análises os conselhos de Estado, também chamados de conselhos técnicos, e, mais especificamente, entre eles, o Conselho de Economia Nacional (CEN), como pilar do modelo corporativista.

A Constituição de 1937, em diversos dos seus artigos, ao definir a materialidade do Estado, seus órgãos e modelo de organização, vai de encontro com as proposições dos intelectuais autoritários. Não é possível afirmar aqui uma influência direta, mas busca-se analisar as possíveis convergências entre o pensamento intelectual e o texto constitucional, no que tange ao CEN.

No que diz respeito à materialidade estatal, Oliveira Viana norteou seus argumentos sobre os conselhos a partir da identificação do descompasso e da tensão expressa na dicotomia *país real vs. país legal*, como referido anteriormente. Para ele, o "mal do país" é o desconhecimento da sociedade por parte do Estado, representado por suas elites políticas, mal que teria sido gerado pela Constituição Republicana de 1891 e por sua engenharia institucional. Como solução, o autor aponta para o "mecanismo engenhoso dos Con-

selhos Técnicos", que por meio da colaboração de "homens práticos e experientes", aproximariam o Estado da realidade nacional.

Segundo Viana, os conselhos econômicos estariam em sintonia com a proliferação de corporações de técnicos, peritos e profissionais, seguindo o modelo europeu, que tinham passado "a funcionar ao lado das antigas instituições e a colaborar com elas nessa obra de reajustamento e adaptação" (VIANA, 1930, p. 156). Este não era, segundo Viana, um fato ocasional e transitório, tratando-se "de uma remodelação geral das instituições que compunham até então os aparelhos do governo nas democracias contemporâneas" (VIANA, 1930, p. 157). Por outro lado, para Viana, a eficiência dos conselhos técnicos estaria limitada por preconceitos radicados na mentalidade das elites políticas brasileiras. Principalmente, pela crença da efetividade e legitimidade do sistema representativo, pela crença da onisciência dos Parlamentos, e pela crença da sabedoria das elites políticas.

Para o autor, a função dos conselhos técnicos seria a de informar o Estado com competência técnica frente aos interesses políticos nefastos resultantes dos Parlamentos. Os conselhos deveriam ter funções consultivas, pois seriam colaboradores técnicos da obra administrativa dos governos, sendo essa colaboração técnica era dada ora por pareceres, ora por sugestões: "Esses pareceres e estas sugestões contêm, às vezes, verdadeiros anteprojetos de lei ou de regulamento, que são submetidos posteriormente à discussão e à aprovação do Congresso Nacional ou à homologação do Poder Executivo" (VIANA, 1930, p.186). Assim, o peso e a autoridade dos pareceres e sugestões desses conselhos viriam da sua própria composição:

Eles são compostos de 'competências', de 'especialistas', de 'técnicos', colhidos, por força da própria lei, a) nas esferas da alta administração; b) nos centros de cultura especializada; c) principalmente no seio das associações de classe" (VIANA, 1930, p. 187).

Ao analisar o texto constitucional de 1937, no seu artigo 38, constata-se que o caráter consul-

tivo fica expresso na letra da lei, no que tange ao CEN.<sup>5</sup> Segundo o texto constitucional,

O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição (BRASIL, 1937, art. 38 ).

O texto constitucional corrobora, portanto, o caráter técnico e consultivo do CEN mediante a elaboração de pareceres a projetos de lei e decretos-leis, em sentido análogo ao elaborado em suas formulações por Oliveira Viana. No mesmo sentido de Viana, para Azevedo Amaral, os conselhos técnicos se apresentariam como uma solução para os dilemas históricos de representação e para dirimir o desconhecimento do Estado frente à sociedade. Em suas palavras,

Consultar técnicos ou ouvir os que iam ser atingidos pelos efeitos de uma lei ou pela imposição de um novo tributo eram coisas que na velha República provocariam o sorriso desdenhoso dos árbitros do Brasil. Com a organização de comissões técnicas e com a generalização da prática de estabelecer relações mais íntimas e cordiais entre o governo e os representantes dos interesses econômicos do país, o poder discricionário introduziu entre nós um conceito novo de colaboração entre a administração pública e as forças culturais, econômicas e sociais, que em diversos setores representam expressões particulares e especializadas da opinião nacional (AMARAL, 1938, p. 33).

Nesse sentido, para Amaral, os conselhos também apresentariam um caráter pedagógico dentro do Estado, ao aproximarem a administração pública dos setores produtivos e ao auxiliarem na superação do desconhecimento da realidade e dos anseios nacionais. Os conselhos técnicos, teriam então o duplo caráter de informar o Estado das demandas dos diferentes interesses econômicos nacionais, e ainda, propor soluções para o enfrentamento dos problemas levantados. No entendimento de Amaral, o Estado autoritário resultante da Constituição de 1937,

teria introduzido com essa prática a colaboração entre a administração pública e os interesses econômicos setoriais, que, no seu entendimento, representariam a vontade nacional.

Azevedo Amaral reforça a importância do dirigismo econômico por parte do Estado, pois, neste, "a orientação econômica deve refletir o pensamento e a orientação do órgão estatal" e ainda deve ser "compatível com uma considerável liberdade às iniciativas privadas" (AMARAL, 1938, p. 201). Para o autor, esse era o caso do Estado Novo brasileiro, inaugurado em 10 de novembro de 1937. Amaral via o Conselho Econômico Nacional, expresso na carta constitucional, como o "eixo e instrumento desse sistema de economia equilibrada proposto para o Estado Novo, na definição da futura ordem econômica do país como promotor da organização corporativa preceituada pela letra 'a' do art. 61 da Constituição" (AMARAL, 1938, p. 201). Na sua leitura, o CEN era o órgão central do modelo corporativista brasileiro.

Na mesma direção, Francisco Campos também versa sobre a competência do CEN e sua índole legislativa e consultiva, como órgão central do corporativismo econômico. Em sua leitura, afirma que "de acordo com o art. 61 da Constituição, todas as matérias de ordem econômica e organização sindical devem ser elaboradas com a colaboração daquele Conselho". A seguir, justifica:

As vantagens de uma tal cooperação são tão grandes, do ponto de vista da garantia de soluções apropriadas a inúmeros problemas de ordem técnica, que não se pode contestar a utilidade e o alcance do que foi nesta matéria preceituado pelo novo estatuto nacional. Por toda parte se reconhece hoje que as assembleias políticas não têm atmosfera mental, nem possuem elementos de competência especializada para lidar com os assuntos daquela natureza (CAMPOS, 1938, p. 21).

Portanto, para o autor, assim como já apontado em Viana e Amaral, o Conselho de Economia Nacional, como apresentado na Constituição de 1937, traria a competência técnica como forma de superação dos entraves políticos das Assembleias.

<sup>5</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 18 dez. 2021.



Ao analisar mais detidamente a Constituição de 1937, constata-se que seu artigo 57 regulamenta especificamente a composição do CEN. Segundo o texto constitucional, esse órgão:

[...] compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados (BRASIL, 1937, art. 57).

O texto constitucional do Estado autoritário, de 10 de novembro de 1937, estabelece como critério de indicações e nomeações o pertencimento as associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em Lei, além da representação igualitária entre empregadores e empregados. A designação dos representantes das associações ou sindicatos deveria ser feita pelos respectivos órgãos colegiais deliberativos. Nesse ponto, o texto vai de encontro a ideia dos intelectuais autoritários, no sentido da criação de um órgão de representação direta dos setores econômicos, os "práticos do negócio".

Cabe ressaltar que, a organização sindical atrelava os sindicatos ao Estado sendo controlados por este, de acordo com a Carta Constitucional de 1937, o que pesa para a análise de uma representação sindical, assim como para a questão da representação igualitária entre patrões e empregados. A resultante desse modelo é uma excessiva representação das elites econômicas nesses órgãos.<sup>6</sup> Essa elitização da representação, se coaduna com as ideias de Viana, Amaral e Campos, que explicitam em suas ideias que esse corpo burocrático deve ser especializado e técnico.

No que tange a sua organização estrutural, o Conselho Nacional de Economia era dividido em cinco seções; a) Seção da Indústria e do Artesanato; b) Seção de Agricultura; c) Seção do Comércio; d) Seção dos Transportes; e) Seção do Crédito. Em seu artigo 59, a Constituição de 1937, afirma que:

A Presidência do Conselho da Economia Nacional caberá a um Ministro de Estado, designado pelo Presidente da República. § 1º Cabe, igualmente, ao Presidente da República designar, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, até três membros para cada uma das seções do Conselho da Economia Nacional. § 2º Das reuniões das várias seções, órgãos, comissões ou Assembléia Geral do Conselho poderão participar, sem direito a voto, mediante autorização do Presidente da República, os Ministros, Diretores de Ministério e representantes de governos estaduais; igualmente, sem direito a voto, poderão participar das mesmas reuniões representantes de sindicatos ou associações de categoria compreendida em algum dos ramos da produção nacional, quando se trate do seu especial interesse (BRASIL, 1937, art. 59).

Nesse ponto, o texto constitucional deixa clara a disparidade de representação. Membros do conselho e de suas seções, nomeados pelo presidente, tinham direito a voto, enquanto representantes de sindicatos e de associações não possuíam direito a voto nas sessões do Conselho.

No que diz respeito às atribuições do CEN, no artigo 61, da mesma carta magna, fica clara a centralidade do CEN para a organização da ordem corporativa econômica, regulando as relações entre capital e trabalho, e também como órgão consultivo de governo. Segundo o artigo 61, suas funções seriam:

a) promover a organização corporativa da economia nacional; b) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos; c) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias; d) emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional; e) organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquéritos sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional; f) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto: I - racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria; II - estudar os problemas do crédito, da distribuição e da venda, e os relativos à organização do trabalho; g) emitir parecer sobre todas as questões

<sup>6</sup> A esse respeito, ver: Albarnaz, 2016.

relativas à organização e reconhecimento dos sindicatos ou associações profissionais; h) propor ao Governo a criação de corporações de categoria (BRASIL, 1937, art. 61).

Essa perspectiva de um órgão central para organização da ordem corporativa, expressa na Constituição de 1937, é exaltada pelos autores na análise do texto constitucional. Para eles, essa centralidade do CEN corroboraria a necessidade de informação e controle dos dilemas nacionais por parte do Estado autoritário.

Nesse sentido, da centralidade do órgão, o seu artigo 63, da Constituição de 10 de novembro de 1937 amplia o caráter consultivo do órgão, conferindo poderes deliberativos. Segundo o texto constitucional, "A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias de sua competência" (BRASIL, 1937, art. 63). A iniciativa de convocação do referido Plebiscito caberia ao presidente da República, bem como as condições e quais matérias o CEN poderia exercer poderes legislativos. Assim, o Conselho adquiriria caráter legislativo, extrapolando sua índole consultiva, e se tornando mecanismo direto de tomada de decisões.

Para finalizar, o artigo 65 estabelece que "Todos os projetos de lei que interessem à economia nacional em qualquer dos seus ramos, antes de sujeitos à deliberação do Parlamento, serão remetidos à consulta do Conselho da Economia Nacional" (BRASIL, 1937, art. 65). Este artigo, reforça a centralidade do CEN dentro da estrutura corporativa de Estado, principalmente, no que diz respeito, a organização econômica nacional por meio de sua capacidade técnica, direcionando a

legislação a atender os interesses nacionais expressos pela orientação das classes econômicas e produtoras, como já referido anteriormente.

Pelo exposto, é interessante ressaltar as convergências entre o pensamento dos intelectuais autoritários e a Constituição de 1937, no que diz respeito ao CEN. Nesse sentido, pode-se ressaltar sua centralidade dentro da materialidade do Estado brasileiro expressa pela Carta Constitucional de 1937. O CEN é compreendido como órgão central do modelo corporativista. Outra convergência que pode ser destacada, tanto para os intelectuais, quanto para a Constituição de 1937, é a referida à importância atribuída à competência técnica do órgão. O CEN é concebido como um espaço de colaboração técnica e de informação, entre os setores produtivos e o Estado. Adquirindo também caráter legislativo, podendo deliberar diretamente sobre as políticas do Estado, conforme a vontade do executivo.

### Considerações finais: o Conselho de Economia Nacional, corporativismo e história

A proposta de criação dos conselhos técnicos nacionais surgiu nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, entre 1933 e 1934, e foi apresentada por um grupo de deputados ligados ao Centro das Indústrias do Estado de São Paulo e à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP/FIESP)<sup>7</sup> e que atuavam pela "Chapa Única por São Paulo Unido".<sup>8</sup> A proposta dos conselhos técnicos nacionais nasceu, assim, como uma contrapartida dos grupos industriais aos debates sobre a representação formal de associações profissionais no Parlamento visando

<sup>7</sup> Havia cinco deputados ligados ao CIESP/FIESP na Constituinte de 1933/1934: Roberto Simonsen, Horácio Lafer, Alexandre Siciliano Júnior, Pacheco e Silva, que haviam sido eleitos pela classe dos empregadores, e Ranulpho Pinheiro Lima, escolhido pela dos profissionais liberais. Os dois primeiros teriam, posteriormente, participação direta nos debates sobre o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, ocupando importantes posições seja dentro dos conselhos técnicos, ou no âmbito de comissões. Simonsen atuaria no Conselho Federal do Comércio Exterior, na Comissão de Mobilização Econômica, e no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial; já Horácio Lafer atuou no Conselho Técnico de Economia e Finanças, no Conselho de Desenvolvimento Industrial, na Comissão Brasil-Estados Unidos, e como Ministro da Fazenda no segundo governo Vargas.

<sup>8</sup> A "Chapa Única por São Paulo Unida" era um grupo político que reunia 17 das 22 cadeiras daquele estado e que havia sido formado pela união de duas agremiações que haviam se confrontado durante a década anterior (o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Democrático (PD)). Posteriormente, também foram agregadas a Associação Comercial, a Liga Eleitoral Católica (LEC) e a Federação dos Voluntários, entidade criada após o final do movimento de julho de 1932 e que cultuava o ideário da reação contra o Governo Provisório de Getúlio Vargas. Para mais detalhes ver: GOMES, 1978 e 1980.

a uma melhor articulação de interesses.<sup>9</sup>

A proposta original dos conselhos objetivava a criação de quatro conselhos nacionais nas áreas de economia, educação e saúde, defesa e trabalho, formados por  $\frac{3}{4}$  de membros eleitos na forma indicada por lei ordinária e  $\frac{1}{4}$ , nomeados pelo Governo. O Conselho de Economia teria representantes da indústria, do comércio, da agricultura, da pecuária, dos estabelecimentos bancários, de crédito e de finanças.<sup>10</sup>

A Constituição de 1934 acabou incorporando os conselhos técnicos no seu artigo 103. Contudo, o alcance desses órgãos se distanciou daquele pretendido pelas lideranças industriais advindas do CIESP/FIESP na Assembleia Constituinte. Nesse sentido, apesar de o formato aprovado pela Constituição de 1934 ser o sugerido pelos industriais – conselhos de caráter misto reunindo técnicos do Estado e representantes de associações profissionais –, as funções aprovadas no texto constitucional eram fundamentalmente consultivas, visando a qualificar a atividade ministerial e parlamentar, tendo, assim, um caráter mais técnico-consultivo do que deliberativo, como previsto originalmente na Emenda 779.<sup>11</sup>

Entretanto, a partir de 1937, e dadas as condições políticas do Estado Novo, o raio de ação do Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE) se ampliou ainda mais, tornando-se um órgão de assessoramento do presidente da República para, praticamente, quaisquer assuntos de relevância econômica. Assim, a partir das alterações atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 74 de 16 de dezembro de 1937, o CFCE adquire uma nova organização até

a instalação do Conselho de Economia Nacional previsto pela Constituição de 1937.

O CFCE foi reorganizado novamente pelo Decreto-Lei n.º 1.163, de 17 de março de 1939, que, como aponta Diniz, “representou o reconhecimento da evolução de fato do órgão, ao longo dos anos anteriores, significando mais especificamente a tentativa de concretizar a ideia de um órgão central de coordenação econômica”.<sup>12</sup> A Constituição de 1937, como referido anteriormente, previa a criação do Conselho de Economia Nacional, que só foi instalado após o fim do Estado Novo.<sup>13</sup> Assim, o CFCE passou a ser reorganizado nos moldes do que deveria ser o Conselho de Economia Nacional e desempenhou as funções de coordenação, passando a ser órgão consultivo e deliberativo da Presidência para assuntos econômicos.

Assim, com as alterações sofridas em 1937 e 1939, respectivamente, as funções do órgão foram ampliadas, e o CFCE passou a ocupar posição de destaque como órgão de assessoria econômica do governo, atuando como órgão consultivo da presidência para as questões econômicas e cumprindo a função de planejamento econômico e de coordenação dos outros órgãos de política econômica. Como afirma Diniz, “o CFCE refletia um certo esforço, característico da experiência centralizadora do período, no sentido de ensaiar formas embrionárias de planejamento econômico”.<sup>14</sup>

Segundo depoimento de Jesus Soares Pereira, “o CFCE foi a máquina deliberativa e até mesmo legislativa do Estado Novo. O verdadeiro órgão

<sup>9</sup> Este grupo compreendia que uma representação formal das associações no Parlamento enfraqueceria sua atuação dentro de um ambiente onde a participação seria diluída e minoritária em relação às das bancadas estaduais e partidárias. Além disso, seriam levados a intervir em outros assuntos que, além de estarem fora da pauta de interesses, poderiam levar o grupo a se envolver com conteúdos estritamente “políticos”. Cabe ressaltar ainda o repúdio e as restrições da “ideologia industrialista” em relação à atividade política calcada em interesses partidários, clientelísticos e pessoais da “política miúda”. Sobre a “ideologia industrialista” ver: DINIZ, 1978; BOSCHI, 1979; LEOPOLDI, 2000.

<sup>10</sup> O Conselho de Educação e Saúde seria integrado por representantes dos institutos de ensino e educação, de saúde pública, bem como de associações com finalidades congêneres. O Conselho de Defesa seria formado por indicados pelo Exército e pela Marinha. O Conselho do Trabalho, por representantes dos funcionários públicos, das associações de classe da produção e do trabalho (Assembleia Nacional Constituinte, 1933-1934, Emenda 779).

<sup>11</sup> Ver a Seção III – Dos Conselhos Técnicos – Artigo 103 da Constituição de 1934. No § 4º afirma-se que “é vedado a qualquer Ministro tomar deliberação, em matéria da sua competência exclusiva, contra o parecer unânime do respectivo Conselho”.

<sup>12</sup> CONSELHO FEDERAL DO COMÉRCIO EXTERIOR. In: DICIONÁRIO histórico biográfico brasileiro. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1983. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dicionarios/dhbb>. Acesso em: 16 out. 2021.

<sup>13</sup> O Órgão foi instituído pelo artigo 205 da Constituição de 1946 e implantado pela Lei nº 970, de 16 de dezembro de 1949, em substituição ao Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE). Era um órgão autônomo, não subordinado à presidência da República. Foi extinto pelo artigo 181 da Constituição de 1967.

<sup>14</sup> CONSELHO FEDERAL DO COMÉRCIO EXTERIOR. In: DICIONÁRIO histórico biográfico brasileiro. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1983. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dicionarios/dhbb>. Acesso em: 16 out. 2021.

criador de legislação econômica do país" (PEREIRA, 1975, p. 49). Durante seu período de existência, o CFCE se destacou como um dos órgãos mais importantes e refletiu o esforço centralizador do Estado varguista a partir de um modelo incipiente de planejamento do desenvolvimento econômico. Concretamente, delineou importantes soluções para algumas das questões prioritárias da época, como a questão da instalação da siderurgia e a questão do petróleo. Assim, o CFCE é considerado por muitos autores como o primeiro órgão de planejamento das atividades econômicas no Brasil (IANNI, 1971; DINIZ, 1978; BOSCHI, 1979).

Entretanto, parte da historiografia ressalta que, apesar das tendências centralizadoras do período varguista e do projeto constitucional de um Conselho de Economia Nacional, que de fato não se materializou, não teria surgido nesse período uma agência central específica voltada para as questões econômicas com competência legal para centralizar essas ações (MARTINS, 1973, 1976; DINIZ, 1978; DRAIBE, 1985). Assim, as atividades econômicas dos órgãos surgidos na estrutura estatal desse período estiveram marcadas pelas sobreposições de atribuições e funções, pelas deficiências estruturais, pelos paralelismos e pelos conflitos de competência e interesses, o que denota uma disputa política intensa entre os centros decisórios e consultivos dos conselhos.

Essa interpretação, como ressalta Monteiro e Cunha (1973), pode se dar pelo "vício de análise" que consiste em compreender as ações econômicas do período sempre pelo viés de um órgão central e com amplo poder decisório; na ausência dessas características, a literatura aponta para tais "disfunções", atribuindo-as à sobreposição de competências. Ainda segundo os autores, a consequência mais importante dessa "disfunção" seria a descoordenação nas medidas de políticas econômicas – o que se agravaria com a "natural" repartição de atribuições entre os centros de decisão mais fortes e os mais fracos. Contudo, a efetivação dessa descoordenação acarretaria a tendência de o centro mais forte absorver as funções atribuídas ao centro mais fraco, o que

acabou acontecendo nas disputas entre o Conselho Federal do Comércio Exterior e o Conselho Técnico de Economia e Finanças.

É importante ressaltar, entretanto, que as decisões se dão, muitas vezes, na esfera de outros órgãos que não os de economia, o que também é um indicativo sobre a natureza da organização estatal, principalmente nesse período de Executivo hipertrofiado. Assim, essas "disfunções" não podem ser analisadas apenas pelo viés da descoordenação e escassez de poder decisório de determinados órgãos, mas também se devem levar em consideração os determinantes políticos para tal configuração estatal. De qualquer forma, se nesse período compreendido entre 1937 e 1945 não há uma agência central com amplo poder decisório, como indica parte da literatura, isso não significa que os diferentes órgãos estatais estivessem alheios às definições das diretrizes de um modelo de desenvolvimento econômico, principalmente no que diz respeito à justificativa da necessidade de desenvolver o país com apoio estatal.

Como dito anteriormente, o Conselho de Economia Nacional estava previsto na Constituição de 10 de novembro de 1937, pelo seu artigo 57, como órgão corporativo de representação de setores produtivos, de associações e sindicatos e, de acordo com o artigo 61a, seria sua atribuição "promover a organização corporativa da economia nacional". Entretanto, o Conselho de Economia Nacional só foi instalado posteriormente, em 1949, ficando o Conselho Federal do Comércio Exterior reorganizado nos moldes do que seria o Conselho Nacional de Economia. Aqui se evidencia um descompasso entre a materialidade do Estado e a Carta Constitucional de 1937.

Portanto, ao se buscar uma explicação para não implementação do Conselho de Economia Nacional, assim como previsto na Constituição de 1937, ou ainda, como pensado e reafirmado pelos intelectuais autoritários, pelo exposto até aqui, pode-se chegar a algumas conclusões. Primeiramente, as disputas internas entre frações de elites que almejavam, por dentro da materialidade do Estado, influir sobre as diretrizes econômicas



nacionais, como expresso nos debates entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen.<sup>15</sup> Ainda nesse sentido, pode ser apontada uma certa primazia do CFCE, assumindo esse papel de órgão central corporativista para as questões econômicas, mesmo que sem todas as atribuições que foram pensadas ao CEN. Noutro sentido, pode se apontar a própria tendência Estadocentrista do Estado Novo, que ao buscar esvaziar a materialização de um órgão central corporativista, se alimentou das disputas entre frações de elites por dentro do Estado, para concentrar o poder decisório. Tal interpretação, iluminaria também outro aspecto do Estado corporativista, implementado em 1937, a necessidade de incorporação e legitimação do jogo político por dentro do Estado autoritário.

Sobre esse descompasso entre a legislação, a teoria e a prática, Oliveira Viana, em obra posterior ao Estado Novo, reflete sobre a experiência histórica. Em suas palavras,

o Estado, saindo do golpe de 1937, chama-os para uma vida em comum com ele – coisa que não fez no regime anterior. Dá-lhes posições nos seus Conselhos Administrativos – posições que eles nunca tiveram. Confere-lhes poderes jurisdicionais – coisa que o regime anterior não permitia. Fã-os auxiliares permanentes, e não aleatórios, das suas atividades legislativas e executivas – o que até então era reservado exclusivamente às camarilhas politicantes. Entretanto, porque o Estado, em troca de todas essas prerrogativas lhes irá exigir que eles passarão mais de disciplina e controle, acham que eles passarão a ficar escravizados (VIANA, 1952, p. 73).

Assim, após discorrer sobre a relação entre elites econômicas, Estado e as alterações da Carta Constitucional de 1937, Viana afirma que, ao se sentirem “escravizadas”, as elites econômicas mostraram seu despreparo para a realização do Estado moderno, pelo seu elevado individualismo. Despreparadas para as novas instituições autárquicas e corporativas características das novas estruturas político-econômicas desse tipo de modelo de Estado.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio H. D. *The divided leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil*. (Ph.D.) – Cornell University, 1978.

ABREU, Luciano Aronne. O sentido democrático e corporativo da Não-constituição de 1937. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 461-480, maio/ago. 2016.

ALBERNAZ, Cássio A. A. The Technical Councils of the Brazilian Government Structure: Corporatism, Authoritarianism and Modernization (1934-1945). *Portuguese Studies*, Cambridge, v. 32, n. 2, p. 244-260, 2016.

AMARAL, Azevedo. *Ensaio Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Omena e Barreto, 1930.

AMARAL, Azevedo. *O Brasil na crise atual*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1934.

AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Editora UNB, 1981.

BASTOS, Elide Rugai; MORAES, João Quartim de. *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Unicamp, 1993.

BOSCHI, Renato Raul. *Elites industriais e democracia: Hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2007.

BRASIL. [Constituição (1937)] *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 18 dez. 2021.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional e suas diretrizes*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional 1937.

CAMPOS, Francisco. *Os Problemas do Brasil e as grandes soluções do novo regime*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

CODATO, Adriano Nervo. *Estrutura política e interesse de classe*. Uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964. O caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico. 1995. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS-1930 (DHBB). In: FGV/CPDOC. Rio de Janeiro, 1983. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dicionarios/dhbb>. Acesso em: 16 out. 2021.

DINIZ, Eli Cerqueira. *Empresários, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

<sup>15</sup> A esse respeito ver: Simonsen e Gudín (1977).

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GOMES, Ângela de Castro. A Representação de classes na Constituinte de 1934. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, jul./set. 1978.

GOMES, Ângela de Castro (coord.). *Regionalismo e centralização política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil. (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

LAMOUNIER, Bolívar. A formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira*. O Brasil Republicano. Sociedade e instituições. 5. ed. São Paulo: Difel, 1985. p. 343-374. t. 3, v. 2.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica; GOMES, Ângela de Castro. *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MARTINS, Luciano. *Politique et Développement Économique: Structure de Pouvoir e Système de Décisions au Brésil (1930-1964)*. Paris: Université de Paris, 1973.

MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: Formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Ed. Anthropos, 1976.

MEDEIROS, Jarbas. *Ideologia autoritária no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

MICELI, Sergio. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo: Difel, 1979.

MONTEIRO, Jorge Vianna; CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 1045-1064, dez. 1973.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Uma análise do processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico. 1974-1981. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 207, abr. 1983.

PÉCAUT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Ática, 1990.

PEREIRA, Jesus Soares. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: A luta pela emancipação (depoimento)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PORTO, Walter Costa. 1937. *Brasília: Senado Federal*, 2001. v. 4. (Coleção Constituições Brasileiras).

SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism? In: PIKE, F.; STRITCH, T. (ed.). *The new corporatism*. London: University of Notre Dame Press, 1974. p. 85-131.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletâneas da polêmica Simonsen X Gudin*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

VIANA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. São Paulo: Monteiro Lobato, 1920.

VIANA, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1930.

VIANA, Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VIANA, Oliveira. *O idealismo da Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1939.

VIANA, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. 2. ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1947.

VIANA, Oliveira. *Problemas de Organização e Problemas de Direção*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974. 2 v.

VIEIRA, Evaldo. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

---

## Cássio Alan Abreu Albernaz

Doutor em história pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), em Porto Alegre, RS, Brasil, com estágio doutoral na Université Paris I – Sorbonne, França. Professor Adjunto da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá, PR, Brasil.

---

## Endereço para correspondência

Cássio Alan Abreu Albernaz

Universidade Estadual de Maringá

Av. Colombo, 5790, Prédio G34, sala 28

Jd. Universitário, 87020-900

Maringá, PR, Brasil

*Os textos deste artigo foram revisados pela Poá Comunicação e submetidos para validação do autor antes da publicação.*