

Um ministério para a indústria e o comércio. Instituições inclusivas e a criação do MIC, 1945-1961^a

*A ministry for industry and commerce. Inclusive institutions
and the creation of MIC, 1945-1961*

Adelino Martins^b 

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em História
Econômica, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Resumo: Este artigo comunica os resultados de uma pesquisa sobre a criação e o primeiro ano de funcionamento do Ministério da Indústria e Comércio (MIC), predecessor do atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Nele, argumenta-se que o estabelecimento de um espaço institucional específico, ministerial, voltado para políticas de desenvolvimento industrial e comercial derivou da ampliação dos canais de interlocução do setor produtivo com o mundo político depois da redemocratização de 1945 e da reabertura do Congresso Nacional. Trata-se de um estudo histórico baseado em fontes primárias, como dossiês de tramitação de projetos de lei, jornais de época e documentos produzidos pelas Conferências Nacionais das Classes Produtoras (Conclaps) de 1945 e 1949. O material foi analisado e a explicação proposta foi construída a partir de uma abordagem institucionalista histórica, à luz da bibliografia referenciada e, particularmente, do conceito de instituições inclusivas, como definido por Acemoglu e Robinson (2012).

Palavras-chave: Ministério da Indústria e Comércio (MIC). Instituições inclusivas. Desenvolvimento econômico. Comércio exterior. Democracia.

Editor responsável: Marcos Taroco Resende

^a Submissão: 04/05/2025 | Aprovação: 06/07/2025 | DOI: 10.29182/hehe.v28i2.1057

^b mart7ins@gmail.com

O autor declara não haver conflitos de interesse.



Esta publicação está licenciada sob os termos
de Creative Commons 4.0 Internacional

Abstract: This paper conveys the results of an inquiry into the creation and first year of operation of the Brazilian Ministry of Industry and Commerce (MIC), the predecessor of the current Ministry of Development, Industry, Commerce, and Services (MDIC). We argue that the establishment of a specific high-level institution focused on industrial and commercial policies stemmed from the reopening of political channels after the 1945 democratization, which offered renewed connections between the productive sector and the political sphere, particularly through the National Congress. It is a historical study based on primary sources, including records of the processing of draft laws, newspapers from the time, and documents released by the 1945 and 1949 National Conferences of Productive Classes (Conclaps). We analysed the sources and articulated our explanation in the light of a historical institutionalist approach and the cited references. In particular, we employed the notion of inclusive institutions, defined by Acemoglu and Robinson (2012).

Keywords: Ministry of Industry and Commerce (MIC). Inclusive institutions. Economic development. Foreign trade. Democracy.

JEL: N46. N96. O25.

Introdução

No primeiro dia de janeiro de 2019, o governo recém-empossado enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MPV) nº 870/2019, por meio da qual o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) deixou de existir, sendo que suas competências foram transferidas para o então criado Ministério da Economia (ME).

A medida foi justificada sucintamente, em termos de adaptações administrativas consideradas convenientes e necessárias pelo governo, eleito com uma pauta de contenção de gastos, da qual a redução do número de ministérios constituía símbolo. Não se argumentou, todavia, como a estrutura administrativa proposta para as ações de desenvolvimento, indústria e comércio dialogava, se é que o fazia, com a sociedade.

Quatro anos depois, o governo de Luís Inácio Lula da Silva propôs a recriação do MDIC, então nomeado Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, por meio da MPV nº 1.154/2023. O Ministério da Economia deixou de existir, sendo o cerne de suas atribuições entregues ao reestruturado Ministério da Fazenda (MF). As ações de comércio, desenvolvimento e indústria retornaram ao marco institucional de uma pasta ministerial.

A exposição de motivos, também sucinta, mencionou as relações entre a macroestrutura da administração federal e a realidade social, sem, contudo, estender-se sobre o assunto. Mais detalhado, o Relatório Integrado 2023 do MDIC sustentou que a recriação do ministério foi fruto de debates com a sociedade brasileira, por meio dos quais “[...] identificou-se a premência de se atribuir, a um ministério específico, a competência de, em diálogo com empresários, trabalhadores e pesquisadores, uma política de desenvolvimento [...]” (Brasil, 2023b, p. 6).

Esse caminho recente ressoa aquele percorrido por ocasião da criação do Ministério da Indústria e Comércio (MIC), futuro MDIC, pela Lei nº 3.782/1960. A norma resultou da longa tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 1.155/1950, cujo texto original previa a criação de um Ministério da Economia, em nome da racionalização solicitada por representantes das classes produtoras, reunidos na I e na II Conferências Nacionais das Classes Produtoras (Conclaps), ocorridas em Teresópolis (RJ) e em Araxá (MG), respectivamente em maio de 1945 e julho de 1949.

Se a recriação do MDIC, nos termos do Relatório Integrado 2023, foi justificada pela necessidade de um projeto de desenvolvimento definido como “neointustrialização”, a partir de um diagnóstico de desindustrialização do país compartilhado por estudos acadêmicos (Cano, 2012; Maia, 2020), a discussão sobre a criação de uma estrutura ministerial devotada às políticas industrial e comercial, na década de 1950, inseriu-se no bojo dos esforços de desenvolvimento industrial por substituição de importações. A história dessa inserção, todavia, não conta com cobertura historiográfica.

Este artigo pretende, pois, contribuir para a superação dessa lacuna, que remete a um assunto reavivado nos últimos anos: a relação entre os esforços para o desenvolvimento econômico e a existência de uma estrutura ministerial devotada especificamente às políticas industrial e comercial, à luz da interlocução entre políticos e as classes produtoras.

1. Estado da questão

Não há, na produção historiográfica brasileira, textos especificamente dedicados à compreensão das relações entre o desenvolvimento nacional a partir da industrialização e a estruturação do MIC. Mesmo o livro editado pelo então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior sobre os 200 anos de comércio exterior brasileiro menciona *en passant* a criação da estrutura ministerial em 1960, assim como a sua regulamentação em 1961 (Brasil, 2010).

Com efeito, há artigos específicos sobre duas estruturas ministeriais que desenvolveram ações destinadas à indústria e ao comércio e que são anteriores ao MIC. Trata-se do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC), na Primeira República; e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), de 1930 até a criação do MIC em 1960.

No primeiro caso, Bhering e Maio (2011) discutiram o papel do positivismo como doutrina norteadora de esforços de modernização, sobretudo, da agricultura do país, por meio do ensino e da ciência aplicada. Não há no artigo, contudo, em razão mesmo de seu foco nas ações levadas a cabo pelo MAIC, uma discussão específica sobre a indústria de transformação. A concepção de indústria, no contexto daquela estrutura

de Estado, era mais ampla, de modo a abarcar as atividades rurais e as ações estatais dirigidas às indústrias relacionadas à produção agropecuária.

No segundo caso, Brasil Jr. (2010) apresentou uma discussão que evidenciou a mudança de eixo das questões relativas à indústria e ao comércio ocorrida com a Revolução de 1930. A partir dos pensamentos e das ações de Oliveira Vianna e de Evaristo de Moraes Filho, ambos intelectuais vinculados ao MTIC, foi possível vislumbrar como tais assuntos deixaram a esfera da produção rural e do discurso do país de vocação agrícola, para alçarem-se àquela do Brasil que se industrializava, urbanizava e, conseqüentemente, via avolumar uma classe trabalhadora urbana cujos anseios eram processados pela ação estatal à maneira corporativista, no sentido da negação do conflito de classes e da promoção da harmonia entre capital e trabalho.

Esse último veio, que explora a lógica de composição de interesses entre trabalhadores e capitalistas por meio da mediação estatal, é prolífico na historiografia brasileira, dispondo de trabalhos de referência como os de Gomes (2005), sobre a construção do trabalhismo no Brasil, e de Vieira (2010), acerca do autoritarismo e do corporativismo como instrumentos de contenção de conflitos de classes e de instituição de uma ordem social hierarquizada e harmônica, com particular atenção ao pensamento e à ação de Oliveira Vianna.

Há, contudo, experiências de desenvolvimento industrial no século XX fortemente associadas à ação de estruturas ministeriais e de corpos burocráticos especificamente concebidos para levar adiante políticas industriais e comerciais. Trata-se, primeiro, do *Ministry of International Trade and Industry* (MITI) japonês, que, segundo Johnson (1982) e Nishijima (2012), exerceu papel de liderança na execução das políticas industriais no pós-guerra, as quais incluíram medidas de proteção à competição externa para indústrias selecionadas e de promoção à exportação. Também é o caso da constituição de uma burocracia devotada ao desenvolvimento econômico na Coreia do Sul, constituída em termos weberianos e conectada às redes de produção nacionais, caracterizada como dotada de autonomia inserida por Evans (1995).

O debate sobre o desenvolvimento industrial no leste da Ásia, na literatura brasileira, aparece, de fato, a partir da seara comparativa, em um esforço de diferenciação entre modelos distintos de desenvolvimento

industrial. Por um lado, a preeminência do expediente de substituição de importações, típico dos países latino-americanos. De outro, políticas concatenadas para a conquista de mercados externos e focadas em pesquisa e desenvolvimento, frequentes nos *Newly Industrialized Countries* (NICs) do leste asiático. Em comum entre os casos latino-americanos e asiáticos, a marcada intervenção do Estado no que toca ao planejamento e ao financiamento de políticas industriais e de comércio exterior. Nesse sentido, há textos como os de Canuto (1991), sobre a industrialização sul-coreana tardia, baseada em planificação, investimentos subsidiados e operações de exportações; e de Goldenstein (1994), para quem a estratégia sul-coreana divergiu da brasileira quanto à ênfase no mercado externo e nas estratégias de pesquisa e desenvolvimento, mas manteve com ela semelhanças com relação à ação estatal de crédito, estímulo e indução do setor privado.

Em geral, todavia, predominam, na historiografia brasileira, produções sobre o processo de desenvolvimento industrial por substituição de importações. Um inventário da vasta bibliografia existente, que parte do *Estudio económico de América Latina, 1949*, da Cepal (1951) e chega aos textos organizados por Bielchowsky (2000) e Fonseca e Souza (2009), passando pelos clássicos de Furtado (1961; 1972), Fishlow (1972) e Tavares (1975), está além dos limites deste artigo. Cabe destacar, para os fins deste trabalho, a contribuição de Caputo e Melo (2009), sobre o emprego da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), no âmbito da Instrução da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) nº 113/1955, para a importação de bens de capital destinados à indústria, sem cobertura cambial. Isso porque o destino da Cacex foi objeto das deliberações parlamentares que resultaram na criação do MIC.

Em suma, na historiografia brasileira, pode-se afirmar que não se aborda a instituição do MIC, a partir das demandas das classes produtoras e das discussões havidas no Congresso Nacional, com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico, em particular as atividades de indústria e comércio exterior. O presente artigo comunica os resultados de um estudo histórico que pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna e que foi desenvolvido segundo uma abordagem institucionalista histórica, como se discorre na sessão seguinte.

2. Abordagem proposta

De modo amplo, o institucionalismo histórico sustenta a existência de relações de causa e efeito entre a construção de determinadas instituições e o desenvolvimento econômico ao longo da história (North; Weingast, 1989), assim como a configuração de mecanismos de *path dependence*, como discutiram Pierson (2000), Tilly (2006) e Streeck e Thelen (2005). Para North (2002), as instituições são mais do que normas e estruturas formais; elas abrangem padrões compartilhados de conduta, crenças e práticas que estão imbricadas com a formalidade. Segundo Acemoglu e Robinson (2012), as instituições políticas e econômicas, historicamente desenvolvidas, podem ser inclusivas ou extrativas.

As instituições econômicas inclusivas contemplam a propriedade privada e os contratos assegurados, mas também os serviços públicos que facilitam os intercâmbios privados. Elas, ademais, coalescem com as instituições políticas inclusivas, aquelas em que o exercício do poder não é arbitrário e há pluralidade de agentes participantes. A inclusão econômica e a política, nesses termos, correspondem às oportunidades de empreendimento econômico e de participação cidadã. Já as instituições extrativas são as que, economicamente, subtraem riqueza de largos grupos sociais para redirecioná-las a agrupamentos privilegiados, desestimulando a ação empreendedora e que, politicamente, não favorecem a ampliação da cidadania.

O conceito de instituições inclusivas foi empregado para interpretar as fontes primárias. Ele mostrou-se adequado ao objeto em análise, pois a proposta de criação do MIC partiu de uma fração da elite da sociedade brasileira e foi discutida no Parlamento por uma década, com ampla cobertura da imprensa. Tratou-se, pois, de delinear, em ambiente político de abertura democrática, ainda que a participação cidadã fosse incipiente, uma instituição com potenciais efeitos econômicos inclusivos, de amparo ao empreendedorismo privado.

Adicionalmente, empregamos, para compreender os limites de alcance do MIC, em sua criação e no primeiro ano de funcionamento, o conceito de autonomia inserida, de Evans (1995). Ele consiste na institucionalização de uma burocracia profissional, tecnicamente capaz, dotada de estabilidade para lidar com pressões políticas e de captura, mas que não se insula; pelo contrário, atua em rede com os agentes econômicos

componentes das cadeias produtivas nacionais estratégicas, a fim de formular e implementar políticas públicas de desenvolvimento econômico.

O material primário investigado foi constituído pelos dossiês de tramitação do Projeto de Lei nº 1.155/1950, que criou o MIC, e do Projeto de Lei nº 2.839/1961, que o organizou, assim como dos registros contidos nos Diários do Congresso Nacional. Ademais, foram perquiridos os registros produzidos pelas I e II Conclaps, e as notícias veiculadas pelos jornais de época, consultadas na Hemeroteca da Biblioteca Nacional.

Os resultados comunicados a seguir derivam dos achados nas fontes, analisados à luz do método comparativo. Por um lado, foram cotejados os discursos divergentes sobre a mesma matéria, proferidos por deputados e senadores. Por outro e complementarmente, foram comparados os projetos inicialmente apresentados à discussão pública para a criação e a organização do MIC com as normas afinal positivadas. A análise comparativa visou à captação das diferentes posições políticas sobre a questão, ao longo de um processo dialógico de construção de uma institucionalidade devotada às políticas industrial e comercial, concebidas em nome do desenvolvimento econômico nacional.

3. Resultados

3.1 Da Carta de Teresópolis ao projeto de criação do MIC: democracia política e democracia econômica

Entre 24 e 31 de julho de 1949, ocorreu em Araxá (MG) a II Conclap. A realização do evento foi dinamizada pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), então presidida por João Daudt de Oliveira, antigo colaborador do Presidente Getúlio Vargas. A criação da CNC e a realização da I Conclap ocorreram pouco antes do fim do Estado Novo, em setembro e maio de 1945, respectivamente. Da I Conclap, resultou a Carta Econômica de Teresópolis; com o discurso de posse da Daudt de Oliveira como presidente da CNC, tornou-se pública a Carta da Paz Social.

Um dos objetivos básicos declarados pela Carta de Teresópolis (CCPB, 1945) sustentava que à democracia política em construção deveria corresponder a democracia econômica, isto é, o desenvolvimento de todos os setores de produção, a partir do preparo de leis, de instituições

e do aparelhamento administrativo apropriado. Ora, de modo assistemático, as classes produtoras reunidas anteciparam elementos que compõem aquilo que a literatura define como instituições formais. Elas, ademais, foram específicas ao solicitar uma providência, afinal não atendida em 1945: a criação do Ministério da Economia. Já a Carta da Paz Social (Sesc, 2012) definia a paz social como um objetivo a ser alcançado por meio da cooperação entre as classes sociais e do planejamento econômico, nos termos da Carta de Teresópolis, particularmente quanto ao aperfeiçoamento das instituições das democracias política e econômica.

Tais documentos conferiram o lastro sobre o qual se assentou a II Conclap, em 1949, e evidenciaram a participação das classes produtoras em um momento histórico no qual o desenvolvimento econômico deveria encontrar-se com a constituição de instituições políticas mais plurais e inclusivas no Brasil, ainda que moderadamente, já que a inclusão política dos trabalhadores rurais e dos analfabetos permaneceu um desafio não vencido à época (Santos, 1979).

A II Conclap retomou a recomendação de criação do Ministério da Economia, para conferir unidade administrativa ao ordenamento do desenvolvimento econômico, congregando matérias que se encontravam dispersas pelas pastas da Fazenda (MF); do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC); e das Relações Exteriores (MRE). A demanda, desta feita, encontrou eco no Congresso Nacional. O Deputado Israel Pinheiro, do Partido Social Democrático (PSD) de Minas Gerais, relatou-a, e a Comissão de Economia da Câmara dos Deputados concluiu pela apresentação do PL nº 1.155/1950.

Israel Pinheiro argumentou em termos históricos e institucionais. Asseverou que depois da guerra mundial de 1914, ficara patente a necessidade de orientação governamental permanente ao desenvolvimento econômico. Refutou, entretanto, tanto o individualismo quanto a excessiva intervenção estatal na economia e preconizou uma solução de conciliação, que, no caso brasileiro, implicava criar o Ministério da Economia, uma estrutura exclusivamente voltada à produção e ao comércio, desembaraçada das atribuições trabalhistas, que dominavam o expediente do MTIC.

Tanto a forma de encaminhamento da demanda da Conclap quanto o seu conteúdo iluminam a tentativa de construção de instituições econômicas e políticas inclusivas no Brasil.

Pelo lado da forma, o pleito de conformação de uma estrutura no âmbito do Poder Executivo, para lidar com a produção e o comércio, encontrou tratamento no Poder Legislativo, que não funcionava quando da Carta de Teresópolis. O ambiente político, portanto, era mais plural em 1949 do que foi na maior parte de 1945, algo novo na República brasileira até então. De fato, a demanda classista partiu de fração da elite econômica brasileira, assim como seu processamento se deu em espaço da elite política, o Congresso, mas, ainda que com limitações, tratava-se de avanço com relação ao caráter reduzido do demos na Primeira República (Lessa, 2015) e aos anos do Governo Provisório e do Estado Novo, nos quais os direitos políticos recuaram, ao passo que os direitos sociais avançaram (Carvalho, 2002). Ora, como asseveraram Acemoglu e Robinson (2012), o pluralismo é a pedra angular para a conformação de instituições políticas inclusivas e o progresso econômico sustentado.

Do lado do conteúdo, as instituições econômicas inclusivas permitem a participação dos agentes econômicos com maior amplitude e liberdade. A demanda da Conclap por um ministério da produção foi apresentada como racionalizadora, para centralizar as políticas relativas à indústria e ao comércio, esparsas por diversas pastas ministeriais, o que resultava em sobreposição de ações e dificultava os empreendimentos privados.

Esses aspectos foram explorados na Câmara dos Deputados ainda em 1950. O Deputado Daniel Faraco, do PSD do Rio Grande do Sul, relatou o PL 1.155/1950 e apresentou um texto substitutivo à sua redação original, por meio do qual propôs criar o MIC e não mais o Ministério da Economia. Para o parlamentar, a simultaneidade de intervenções públicas destinadas à indústria e ao comércio produziam uma paralisia prejudicial, com confusão acerca das orientações válidas e incertezas para as classes produtoras. Por meio da criação do MIC, propunha-se, pois, avançar em direção a instituições econômicas mais inclusivas, que não atravancassem a ação empreendedora nas malhas de uma burocracia redundante e paralisante (Brasil, 1960). Tratava-se, afinal, de conceder atenção específica à produção, livre de superposições decisórias, em espaço institucional próprio, não tomado pelas questões trabalhistas, como ocorria no âmbito do MTIC, tampouco pelas fiscais, algo recorrente quando o MF lidava com assuntos atinentes à indústria e ao comércio.

A discussão acerca de instituições econômicas mais inclusivas avan-

çou no voto em separado oferecido pelo Deputado Costa Porto, do PSD de Pernambuco. O parlamentar partiu de um ponto em comum com relação ao relator Daniel Faraco: de fato, havia hipertrofia burocrática paralisante e um ambiente irracional para os negócios da indústria e do comércio. Entretanto, Costa Porto não acreditava que a solução passasse pela criação de um novo ministério, fosse da Economia ou da Indústria e Comércio. Se os ministérios estavam hipertrofiados e atrapalhavam o encaminhamento de soluções urgentes, a solução passava por “[...] conter e amansar esta brutal centralização, em que a burocracia prende o funcionalismo de pés e mãos, não deixando ninguém trabalhar” (Brasil, 1960, p. 18). Para Costa Porto, criar mais uma pasta não atacaria o cerne da questão, o excesso de intervenção estatal, que comparou aos Morlocks devoradores de humanos, apresentados por H. G. Wells em seu *A máquina do tempo*: “Molock [sic] desadorado que devora tudo e todos. Estado que invade as atribuições privadas e as industriais [...]” (Brasil, 1960, p. 18). Incumbia uma reforma de base no aparelho administrativo, para torná-lo menos burocrático, centralizado e moroso, além de avançar no sentido do planejamento integrado, com articulação efetiva entre as agências estatais.

Para Daniel Faraco, a questão da Cacex era das mais espinhosas do projeto. Ele partiu do fato de o Banco do Brasil exercer funções privadas, tipicamente comerciais, e públicas, características de um Banco Central. As primeiras recomendariam a total subordinação do banco ao MIC. Já as segundas, com efeito, eram apenas operacionalizadas pelo banco, mas definidas pela SUMOC, subordinada ao MF. Nesse sentido, não faria mal vincular a instituição bancária ao MIC, pois, com isso, essencialmente, ele supervisionaria as suas atividades comerciais, deixando à Fazenda a supervisão das funções típicas de autoridade monetária.

Outra questão que diferenciava o texto original daquele do substitutivo era a dos seguros privados. Daniel Faraco, diferentemente de Israel Pinheiro, considerou que o Instituto de Resseguros do Brasil e o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização deveriam ser subordinados ao MIC, dadas as suas ligações com as atividades comerciais brasileiras.

Por fim, o destino da Comissão Central de Preços, depois Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), encontrava solução parecida nos textos de Israel Pinheiro e de Daniel Faraco, subordinação ao

MIC sem prazo de vigência. Como se verá, ela, no entanto, sofreu considerável alteração ao longo da tramitação da matéria, dada a polêmica atuação do órgão, sensível, sobretudo, para agricultores e pecuaristas, porque tabelava os preços dos bens alimentícios, com o objetivo de combater a inflação. A prática foi atacada pelos produtores e por políticos udenistas e pessedistas, por desconsiderar estruturas de custos e ferir a liberdade de mercado.

A próxima seção aprofundará a discussão sobre esses pontos. Por ora, retenha-se que as classes produtoras, a partir da constituição de instituições políticas mais inclusivas a partir de 1945, sobretudo do reinstituído Congresso Nacional, articulou-se para a construção de instituições econômicas também mais inclusivas, e que a criação do MIC foi uma de suas estratégias. Ela encontrou eco no mundo político. Já em 1951, a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados manifestou-se favoravelmente ao texto original proposto pelo Deputado Israel Pinheiro, prejudicando o substitutivo oferecido pelo Deputado Daniel Faraco. No entanto, o original do PL 1.155/1950 foi extraviado e sua tramitação estagnou até 1955, quando o processo foi restaurado (Brasil, 1960).

3.2 Cacex, COFAP e o debate político sobre a criação do MIC

Parada na Câmara dos Deputados entre 1951 e 1955, a discussão sobre a criação do MIC apareceu no bojo de debates mais amplos sobre a reforma administrativa. Em 21 de dezembro de 1952, o *Correio da Manhã* (1952) repercutiu o anteprojeto de reforma administrativa que o governo do Presidente Vargas enviou a uma Comissão Interpartidária composta por deputados e senadores.

Por meio da Mensagem nº 351/1953, no ano posterior, o Presidente enviou ao Congresso o projeto de reforma, que acolhia sugestões da comissão interpartidária. O texto previa a criação do MIC, assim como do Ministério de Minas e Energia (MME), e recebeu o apoio da Associação Comercial de São Paulo (ACSP), verbalizado por Camilo Ansarah, membro da diretoria executiva. Segundo o *Correio da Manhã* de 23 de setembro de 1953, ele viu, na reforma proposta, uma medida que faria a máquina pública acompanhar o desenvolvimento econômico nacional (CM, 1953).

Contudo, o suicídio do chefe do Executivo e a conseqüente sucessão de governos inviabilizaram o andamento da proposição (Silva, 1956).

Frustrado o projeto de reforma administrativa de 1953, o PL 1.155/1950 foi restaurado em 1955 e retornou à Comissão de Finanças, onde foi relatado pelo Deputado Sérgio Magalhães, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) do Distrito Federal. Em seu voto, ele propôs outro substitutivo à matéria. Nele, optou por manter a denominação Ministério da Economia, a exemplo do que fizera Israel Pinheiro, mas, em todo o resto, aproximou-se daquilo que propusera Daniel Faraco, de modo que à nova pasta caberia despachar assuntos relativos à indústria e ao comércio, além de tratar dos seguros privados e de capitalização (Brasil, 1960).

A argumentação de Sérgio Magalhães deu-se em termos de intervenção estatal promotora de desenvolvimento econômico. Ministério da Economia parecia-lhe um nome mais consentâneo ao elevado grau de intervenção requerido para assegurar a prosperidade brasileira e para coordenar os investimentos dispersos por vários órgãos (Brasil, 1960). À diferença dos argumentos de Israel Pinheiro e de Daniel Faraco, mais moderados, para ele, a construção de uma instituição política inclusiva, facilitadora de negócios, implicaria mais ação estatal.

Emendas apresentadas, no entanto, resultaram em inclusões polêmicas no projeto. Para além do Banco do Brasil, presente no substitutivo de Daniel Faraco, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado ao Senado propôs que o BNDE e o Banco do Nordeste também ficassem sob a jurisdição do novo ministério.

No Senado, a inclusão dos bancos nada durou. O *Correio da Manhã* de 9 de fevereiro de 1956 noticiou que a Comissão de Finanças, por meio do parecer do Senador Álvaro Adolpho, do PSD do Pará, retirara o BNDE, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do âmbito do novo ministério, cujo nome voltou a ser MIC (CM, 1956). Isso selou o destino da Cacex.

A Carteira fora criada pela Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, em substituição à Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil. Seu desenho institucional, complementado pelo Decreto nº 34.893, de 5 de janeiro de 1954, subordinou-a ao MF, que contratava o Banco do Brasil para a realização das operações de comércio exterior, tais como o licenciamento de importação e exportação, o financiamento e a classificação das mercadorias. As duas últimas atividades deveriam ser efetuadas

a partir de diretrizes expedidas pela SUMOC, diretamente subordinada à pasta da Fazenda.

A exclusão dos bancos, particularmente da Cacex e do Banco do Brasil, do âmbito do novo ministério deu-se em registro argumentativo de racionalização administrativa e foi encampada pela UDN no Senado ao longo de 1956, depois de dois influentes artigos escritos por Eugenio Gudín no *Correio da Manhã*.

No primeiro, de 13 de janeiro, Gudín (1956a) argumentou em termos de racionalização administrativa. Para ele, a economia brasileira estava desordenada e não poderia caminhar sem a unidade de orientação sob o MF. No segundo, no dia seguinte ao primeiro, defendeu que “não se pode divorciar a política fiscal da política monetária e muito menos separar os dois órgãos em que esta se executa, o Banco do Brasil e a SUMOC” (Gudín, 1956b, p. 2). É perceptível, pois, a concepção de que instituições políticas e econômicas inclusivas implicavam menos dispersão de diretrizes e intervenção moderada.

A linha udenista, de unidade de comando sobre as instituições que dirigiam a política econômica e de menor intervenção nas atividades privadas, ecoou no *Diário Carioca* de 15 de janeiro de 1956, para o qual não convinha criar mais um instrumento intervencionista: “convém que os legisladores meditem muito no projeto do sr. Israel Pinheiro, um homem atraído pelo intervencionismo exagerado ao empreendimento privado” (DC, 1956, p. 1). Essa perspectiva foi vencedora. Com a Cacex fora do âmbito do MIC, o MF manteve o controle sobre esse instrumento crucial para a política de fomento às exportações e de internalização dos materiais e tecnologias necessários ao processo de industrialização por substituição de importações. A criação do novo ministério foi encaminhada, portanto, sem um dos meios fundamentais de incidência efetiva sobre o comércio exterior e a indústria.

Ademais, os senadores udenistas associaram o destino do ministério que se pretendia criar a uma reforma mais profunda da administração federal, que retomasse o projeto enviado ao Congresso em 1953 pelo Presidente Vargas e os trabalhos realizados, desde então, por uma comissão mista de deputados e senadores. Segundo o Senador Álvaro Adolpho (PSD/PA), referida comissão trabalhara de modo interpartidário, em sinal de entendimento político amplo, e definiu que os ministérios deveriam

ser agrupados em setores. O MIC ficaria junto com as pastas da Fazenda, da Agricultura e de Viação e Obras Públicas, no grupo de assuntos econômicos; ao passo que os demais ministérios dividir-se-iam pelas áreas social, política e militar (Brasil, 1956a). Para o udenista Juracy Magalhães, no entanto, “só a rejeição do projeto possibilita ao Congresso o reexame da reforma administrativa, nos termos que foi colocada pelo Presidente Getúlio Vargas e revista pela Comissão Inter-Partidária” (Brasil, 1956a, p. 2290).

Nem a rejeição nem a aprovação do texto da Câmara. O Senado optou por aprovar, em 23 de agosto de 1956, o Requerimento nº 472, defendido pelos senadores Freitas Cavalcanti (UDN/AL), Mem de Sá (Partido Libertador-PL/RS) e Othon Mader (UDN/PR), que postergou a apreciação do projeto, remetendo-o à Comissão Mista de Reforma Administrativa (Brasil, 1956b).

De fato, a consideração da matéria no âmbito da Comissão de Reforma Administrativa foi vitória parcial da UDN e de sua visão sobre as instituições políticas e econômicas inclusivas, uma percepção segundo a qual não fazia sentido estabelecer mais um órgão para intervir na economia privada sem antes racionalizar o conjunto da administração pública federal. Isso, ademais, confluía com as iniciativas do governo JK no âmbito da burocracia federal, essencialmente a criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), pelo Decreto nº 39.855, de 24 de agosto de 1956, e da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), pelo Decreto nº 39.510, de 4 de julho de 1956.

Em particular, a criação da CEPA coincidiu com a estagnação do projeto de criação do MIC no Senado, em nome da reforma administrativa. Com ela, o governo JK, municiava-se com sua própria comissão, com o objetivo declarado, no artigo 2º do decreto que a estabeleceu, de reexaminar os projetos de reforma administrativa, para que a Presidência da República pudesse colaborar, quanto a esse assunto, com o Congresso Nacional. Veja-se, pois, a conexão do que se passou no Senado, a propósito da tramitação da proposta de criação do MIC, com a medida decretada pelo Presidente.

Como notou Costa (2008), no entanto, as iniciativas de reformas globais da Administração federal, entre 1952 e 1962, não ultrapassaram a fase dos estudos. Para Junior (2014), delas, no máximo, resultou a cria-

ção de órgãos e ministérios. Isso não significa que os relatórios produzidos pela COSB e pela CEPA tenham sido inúteis. Segundo Wahrlich (1974), muitas de suas conclusões foram empregadas na reforma administrativa de 1967 e, como se verá na última seção, a CEPA sugeriu, em relatório de 1961, a organização do MIC, pouco depois de sua criação em 1960.

Antes ainda da criação e da organização do MIC, outra medida contida no PL 1.155/1950 despertou disputas sobre a natureza das instituições destinadas à promoção do desenvolvimento econômico nacional: o destino da COFAP. O grau de intrusão no domínio econômico foi o aspecto que galvanizou as discussões nesse ponto.

A COFAP foi criada pela Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951, que autorizou o governo federal a intervir na economia, por meio de tabelamentos e disposições sobre abastecimento, a fim de garantir a distribuição dos produtos necessários ao consumo popular. Subordinada ao MITC, seu prazo de vigência era de cinco anos, mas foi sucessivamente prorrogado por leis de 1956, 1957, 1958 e 1959. Sua revigoração foi discutida no âmbito do projeto de criação do MIC. Como notou Lanna Júnior (1992), tratava-se da politização da questão do abastecimento popular e da inflação, que acabou por agravar o problema.

A natureza intrinsecamente interventiva da COFAP fez com que seu destino gerasse intensas discussões, sobretudo em 1960, quando o Senado retomou o debate sobre a criação do MIC, após a emissão de voto contrário pela Comissão Mista da Reforma Administrativa.

O governo apoiava a criação do novo ministério como MIC, não como ME, incluindo a renovação da vigência da COFAP entre suas disposições. Segundo o *Correio da Manhã* de 1º de junho de 1960, o ministro Armando Falcão (PSD/CE), da Justiça, articulou-se no Parlamento com o Senador Abelardo Jurema (PSD/PB), líder do governo, e o Deputado Daniel Faraco (PSD/RS), presidente da Comissão de Economia da Câmara, para trabalhar pela aprovação da medida (CM, 1960a). O problema era a pouca receptividade parlamentar quanto à COFAP, expressa pelo próprio Daniel Faraco.

Adepto moderado de instituições públicas com ação interventora na economia, Daniel Faraco reconheceu o serviço que, a seu ver, a COFAP prestava ao interesse público, ao tentar proteger os consumidores contra os males do encarecimento, mas pensava que seu modelo de operação

fracassara, sendo necessária uma mudança de métodos. Isso passava, necessariamente, pela criação do MIC, que atuaria pelo aumento da produtividade, fomentando a fórmula negocial de “ganhar pouco por unidade em muitas unidades, ao invés de ganhar muito por unidade em poucas unidades” (CM, 1958, p.8). Já para o Senador udenista João Villasboas (UDN/MT), a COFAP era um fracasso completo (CM, 1957).

Em geral, os parlamentares do PTB contrapunham-se aos da UDN e do PSD quanto à COFAP. O Deputado Fernando Ferrari (PTB/RS) era favorável à Comissão (Brasil, 1958), que, segundo o Senador Lima Teixeira (PTB/BA) (CM, 1957), atuava em defesa da economia popular. Já os udenistas e os pessedistas consideravam-na intrusão ineficiente no mecanismo de formação de preços. Relator do projeto de criação do MIC na Comissão de Economia da Câmara, em 1960, após ele haver sido emendado pelo Senado, o Deputado Gileno de Carli (PSD/PE) asseverou que a Comissão penalizava os produtores rurais, ao tabelar seus produtos sem considerar os seus custos e ao deixar livres os preços industriais, redistribuindo ganhos em favor da indústria.

Para o deputado, a COFAP era adversária dos agricultores, pois “[...] enquanto esses infelizes da família produtora nacional eram depredados em suas economias e no seu patrimônio, os produtos industriais soltos, atingiam as nuvens” (Brasil, 1960, p. 159). Tratava-se, pois, da limitação de ação empreendedora dos produtores rurais e da redistribuição de ganhos em favor do setor industrial. Esse aspecto exurgiu sensível nos debates sobre a criação de um ministério que se desenhava em nome, idealmente, do desenvolvimento econômico nacional, já que incluía disputas redistributivas entre setores e o problema da inflação.

A renitente inflação do período, problema de impacto popular e de difícil encaminhamento, pressionava os políticos, fossem de que partidos fossem, a oferecer respostas. A extinção pura e simples da COFAP, sem nada que sinalizasse uma abordagem alternativa à questão, não soou caminho válido sequer para a UDN. Assim, a sobrevida adicional à Comissão foi, curiosamente, patrocinada por subemenda do prócer udenista Afonso Arinos, à época já senador pela Guanabara. Para ele, a vida do órgão, acusado por membros de seu partido de ser perniciosamente interventor nos preços de mercado, deveria ser estendida, a fim de dar tempo para o novo governo, de Jânio Quadros, apoiado por sua corrente partidária, implantar abordagem própria quanto ao combate à inflação.

Mesmo com a renovação da vigência da COFAP, havia fortes apoios ao projeto entre as classes produtoras. Em 3 de junho de 1960, a CNC manifestou-se favoravelmente à criação do MIC (CM, 1960b). Em 24 de junho de 1960, foi a vez de a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara fazê-lo, ressaltando seu repúdio à COFAP (CM, 1960c).

O MIC foi finalmente criado pela Lei nº 3.782, de 1960. O Quadro 1, a seguir, sintetiza as mudanças essenciais ao longo da tramitação da matéria.

Quadro 1 – Do PL de criação do MIC à Lei nº 3.782, de 1960			
Projeto do Deputado Israel Pinheiro	Substitutivo do Deputado Daniel Faraco	Texto enviado da Câmara ao Senado	Lei aprovada após as emendas do Senado
Artigo 1º – cria o ME, para dirigir a política econômica e orientar a indústria e o comércio.	Artigo 1º – cria o MIC, para estudos e despachos relativos à indústria e ao comércio.	Artigo 1º – cria o MIC, para estudos e despachos relativos à indústria, ao comércio, aos seguros privados e à capitalização.	Artigo 1º – cria o MIC, para estudos e despachos relativos à indústria e ao comércio. Artigo 2º - cria o MME.
Não inclui o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (DNSPC), tampouco o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)	Artigo 3º – inclui o DNSPC. Artigo 4º – inclui o IRB.	Artigo 4º – inclui o DNSPC. Artigo 6º – inclui o IRB.	Artigo 3º – inclui o DNSPC. Artigo 4º – inclui o IRB.
Artigo 6º – prevê a subordinação da Cacex e da Comissão Central de Preços ao ME, sem prazo de vigência.	Artigo 4º – subordina a Comissão Central de Preços ao MIC, sem prazo de vigência. Artigo 6º – coloca sob supervisão do MIC todo o Banco do Brasil, não apenas a Cacex.	Artigo 4º – subordina a Comissão Central de Preços ao MIC, sem prazo de vigência. Artigo 6º – coloca sob supervisão do MIC todo o Banco do Brasil, não apenas a Cacex.	Artigo 11 – prevê a extinção da COFAP em abril de 1961. Não há disposições sobre o comércio exterior e a Cacex.

(continua)

Quadro 1 – Do PL de criação do MIC à Lei nº 3.782, de 1960			
Projeto do Deputado Israel Pinheiro	Substitutivo do Deputado Daniel Faraco	Texto enviado da Câmara ao Senado	Lei aprovada após as emendas do Senado
Artigo 7º – coloca sob supervisão do ME o Banco de Créditos de Borracha, mas não inclui o Banco do Brasil.	Artigo 6º – o Banco de Créditos de Borracha e o Banco do Brasil ficam sob supervisão do MIC.	Artigo 6º – além do Banco do Brasil, inclui o BNDE e o Banco do Nordeste sob supervisão do MIC.	Não inclui quaisquer bancos sob a jurisdição do MIC.

Fonte: adaptado de Câmara dos Deputados (1960) e Lei nº 3.782, de 1960.

A longa tramitação legislativa da matéria lançou, pois, luzes sobre as diferentes visões políticas em disputa quanto à conformação de instituição para o desenvolvimento da indústria e do comércio no Brasil. Os udenistas pretenderam enterrar a criação do MIC, que consideraram um excesso interventivo na economia, sobretudo porque desassociado de uma reforma administrativa mais ampla e racionalizadora. Petebistas e pesse-distas, estes com exceções, foram entusiastas da ideia. No primeiro caso, em franco favorecimento da intervenção estatal no domínio econômico. No segundo caso, a ideia de intervenção aparece moderadamente. De todo modo, no entanto, resta claro que o caráter mais inclusivo das instituições políticas da democracia brasileira da época, ainda que a democratização para além dos espaços de elite fosse incipiente, de fato, favoreceu, no caso do MIC, a existência de discussões mais abertas acerca da construção de caminhos para o desenvolvimento econômico, em linha com as reflexões de Acemoglu e Robinson (2012).

Criado o ministério, faltava organizá-lo. O primeiro ano de seu funcionamento e sua organização são os objetos da próxima seção.

3.3 O primeiro ano do MIC e sua regulamentação

O MIC foi estruturado com o Instituto Nacional de Tecnologia e três departamentos: de Indústria e Comércio, de Propriedade Intelectual, de Seguros Privados e Capitalização. O Decreto nº 50.729, de 18 de fevereiro de 1961, dispôs sobre o funcionamento ministerial até sua organização definitiva. A lei de criação e o decreto, contudo, não entraram em minúcias de competências e atribuições.

O ministério começou a funcionar em fevereiro de 1961, no governo Jânio Quadros. O primeiro ministro foi Arthur Bernardes Filho (PR/MG), que permaneceu no cargo até a renúncia do Presidente, em agosto daquele ano, e foi o responsável por iniciar as discussões que conduziram à organização da pasta, já sob a liderança de Ulysses Guimarães (PSD/SP).

O primeiro ano do ministério, impactado por uma renúncia presidencial e pela mudança de sistema de governo, foi intenso, como os jornais da época, sobretudo do Rio de Janeiro, noticiaram. O Quadro 2 relaciona os periódicos que, segundo os registros encontrados na Hemeroteca da Biblioteca Nacional, mais noticiaram as ações do MIC e os principais assuntos cobertos.

Quadro 2 – O MIC na imprensa em 1961			
Periódico	Praça	Número de notícias	Principais assuntos cobertos
Jornal do Commercio	Rio de Janeiro	213	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de atos societários diversos (123) • Negociações internacionais e comércio exterior (16) • Organização do ministério (14) • Exportações especificamente (10) • Abastecimento e controle de preços (7) • Café (5)
Diário de Notícias	Rio de Janeiro	103	<ul style="list-style-type: none"> • Negociações internacionais e comércio exterior (15) • Organização do ministério (14) • Fomento à indústria (11) • Café (9) • Abastecimento e controle de preços (7) • Exportações especificamente (6)
Correio da Manhã	Rio de Janeiro	95	<ul style="list-style-type: none"> • Negociações internacionais e comércio exterior (15) • Organização do ministério (13) • Fomento à indústria (12) • Café (5)

Fonte: adaptado a partir da *Hemeroteca Digital* da Fundação Biblioteca Nacional.

O número substancialmente maior de referências no *Jornal do Commercio* explica-se pela publicação ali das certidões de alterações societárias, emitidas junto ao Departamento Nacional de Indústria e Comércio. Em

comum entre os periódicos, o relevo conferido à participação do MIC em negociações sobre o comércio exterior e os investimentos externos, assim como ao fomento às exportações e aos assuntos relacionados ao café, produto que, ainda, predominava na pauta exportadora nacional. O *Correio da Manhã* e o *Diário de Notícias* dedicaram, ainda, atenção às indústrias de modo amplo, da recuperação da indústria canavieira e da produção de automóveis à propriedade industrial.

Assentadas as discussões sobre a Cacex, a COFAP e o caráter pouco ou muito interventivo no domínio econômico do novo ministério, o que se viu, na prática, no primeiro ano de funcionamento da pasta, foi uma concentração em vertente que não provocou cizânias entre udenistas, petebistas e pessedistas: a abertura de mercados consumidores e fornecedores da produção nacional. Efetivamente, a direção foi similar com Arthur Bernardes Filho (PL/MG), ministro de Jânio Quadros, e Ulysses Guimarães (PSD/SP), nomeado no interlúdio parlamentarista do governo Jango.

Dos assuntos relacionados ao MIC, a organização do ministério foi encaminhada em 1961, tendo sido, inclusive, alvo de recomendação do relatório final da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA, 1961; Wahrlich, 1974). Sua efetivação, pela Lei nº 4.048, de 29 de dezembro daquele ano, foi imensamente mais simples e rápida do que o processo de criação da pasta. O Projeto de Lei nº 2.839/1961 foi apresentado à Câmara dos Deputados em abril. Em dezembro, a lei em que se tornou estava sancionada.

A exposição de motivos explicou que a proposta pretendia, quanto à estrutura ministerial, “dar-lhe ampla flexibilidade, de modo a poder acompanhar o constante desenvolvimento industrial e comercial brasileiro, que não pode e não deve sofrer os entraves da máquina administrativa [...]” (Brasil, 1961, p. 30). A ideia de desimpedir as atividades econômicas por meio de instituição capaz de contribuir para a ampliação da liberdade e das possibilidades de empreendimento é consistente com a noção segundo a qual instituições políticas inclusivas favorecem a construção de instituições econômicas inclusivas, ambas concorrendo para o desenvolvimento econômico.

Entre o projeto e a lei, contudo, duas alterações relevantes foram produzidas.

A primeira teve a ver com a mudança de sistema de governo do país. Jânio Quadros e seu ministro Arthur Bernardes Filho enviaram ao Congresso uma proposta pela qual o MIC era definido como órgão auxiliar do Presidente da República na formulação, direção e execução das políticas industrial e comercial. Uma emenda parlamentar incumbiu-se de definir o ministério como instituição responsável, com o Conselho de Ministros, pelas mesmas atribuições.

A segunda não decorria da mudança do sistema de governo e foi mais substancial. O projeto previa a criação do Conselho de Política Industrial e Comercial (CPIC) e o apresentou como “a pedra angular da estrutura orgânica do novo Ministério” (Brasil, 1961, p. 32). Sua retirada da proposta e sua ausência na lei resultante consistem, portanto, no ponto essencial para a compreensão da organização ministerial.

O CPIC teria como finalidade a formulação das normas e dos objetivos das políticas industrial, comercial e de turismo. Sua composição, além do titular do MIC e de outras pastas ministeriais, deveria incluir três representantes das classes produtoras, um do comércio, um da indústria e um da agricultura; um representante do Conselho Nacional de Economia; e dois conselheiros de livre nomeação pelo Presidente da República. O Ministro de Estado de Indústria e Comércio presidiria o CPIC, cuja secretaria seria atendida por servidores do MIC.

Efetivamente, o desenho da lei incluiu mecanismo de participação social que considerava “as forças militantes da economia nacional” (Brasil, 1961, p. 32) como fontes de iniciativas de políticas industriais e comerciais, reconhecendo, inclusive, seu papel para a criação do MIC. Uma vez mais, vê-se uma tentativa de compor uma instituição política inclusiva para fomentar as atividades econômicas sem entraves desnecessários e ouvindo os empreendedores.

O Deputado Antônio Feliciano (PSD/SP) foi o relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Sua manifestação discorreu sobre a conveniência de uma instituição política que atendesse, privativamente, os interesses do desenvolvimento industrial e da expansão comercial do Brasil. O CPIC, contudo, foi considerado inadequado, porque colegiados do tipo faziam sentido quando independentes da estrutura administrativa responsável pela execução da política à que eles se referiam (Brasil, 1961). Desse modo, ou se compunha um

Conselho interno, só com servidores do MIC, ou se formava um Conselho de Governo, paralelo e acima do MIC. Essa linha foi seguida pelas demais comissões parlamentares que apreciaram a matéria. Tal como proposta, portanto, a ideia do Conselho foi retirada do escopo da lei resultante.

O MIC, ademais, foi estruturado sem que o comércio exterior, uma das principais áreas de desempenho de atividades ao longo do primeiro ano de sua existência, como noticiado nos jornais, recebesse uma atenção mais detida. O assunto foi atribuído à Divisão de Comércio Exterior (DCE), dentro do Departamento Nacional de Comércio (DNC), que integrava a Secretaria de Comércio. As principais competências nessa seara permaneceram em instituição fora do controle do MIC, na Cacex, do Banco do Brasil, sob controle do MF. Isso representou um encurtamento do raio efetivo de ação do ministério, quanto ao fomento às exportações e à internalização de tecnologias e materiais, por importações.

A criação de espaço institucional específico para a formulação de políticas de comércio exterior, com efeito, teve que aguardar a Lei nº 5.025, de junho de 1966, que criou o Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex). O MIC presidia o Conselho, mas a Secretaria Geral ficou a cargo da Cacex, de modo a subsistir uma institucionalidade dual nesse âmbito até os anos 1990, com a criação da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), vinculada ao MDIC.

Finalmente, o MIC nasceu desprovido dos meios para uma incidência sequer parecida com a verificada no caso paradigmático do MITI japonês, que, segundo Johnson (1982), consolidou um corpo técnico especializado e suficientemente autônomo para formular e implementar políticas de comércio exterior e de importações de tecnologia. Criado para ser o espaço institucional da produção e do comércio na macroestrutura do Estado brasileiro, o MIC, também, não foi equipado com uma burocracia específica, treinada e com autonomia relativa ou inserida, a exemplo da sul-coreana, como notou Evans (1995), para atuar nas políticas industrial e de comércio exterior.

Segundo Evans, um Estado, para ser desenvolvimentista (“developmental”), deve contar com uma burocracia autônoma e inserida, vale dizer, que associe elevada capacidade técnica, profissionalismo e estabilidade com a atuação em rede com os agentes que animam as cadeias produtivas

estratégicas para o desenvolvimento econômico. Evans remete, pois, a uma burocracia weberiana típica, que, no entanto, foge ao insulamento. Em seu estudo, o paradigma é a Coreia do Sul, tendo o Brasil e a Índia como casos intermediários, de incompleta conformação de corpos burocráticos caracterizados pela autonomia inserida. Ora, a conformação do MIC refletiu esse quadro, pois não foi acompanhada da constituição de uma burocracia inserida que conferisse capacidade de ação estatal ao novo ministério, a exemplo do que a burocracia do Itamaraty, tradicionalmente, faz no âmbito da política exterior brasileira ou, ainda, tal como as burocracias de desenvolvimento realizaram na Coreia do Sul (Evans, 1995) e no Japão (Johnson, 1982).

4. Conclusão

Do exposto, pode-se concluir que o episódio da criação do MIC constituiu caso concreto a partir do qual se pode observar que o caráter mais inclusivo das instituições políticas de uma democracia, ainda que com as limitações da brasileira ao período, favoreceu, de fato, a existência de discussões públicas mais abertas acerca da construção de caminhos para o desenvolvimento econômico.

A experiência democrática brasileira de 1945 a 1964 ofereceu mais canais de processamento das demandas das classes produtoras. Reunidas em suas Conclaps de 1945 e 1949, elas solicitaram que à democracia política correspondesse a econômica, de modo que a participação dos agentes sociais contribuísse para o desenvolvimento da indústria e do comércio nacionais. Concretamente, isso se manifestou na solicitação de criação de um ministério específico para o fomento desses setores.

Em geral, a criação de ministérios se dá por iniciativa do Poder Executivo, a quem cabe a direção da Administração Direta. Nesse caso, todavia, o pleito partiu de fração da elite econômica e recebeu acolhida no Poder Legislativo, onde a longa tramitação da matéria permitiu vislumbrar diferentes perspectivas políticas sobre a construção de instituições inclusivas no Brasil. Os udenistas eram refratários à intervenção no domínio econômico e trabalharam para dissolver o projeto de criação do MIC no bojo de uma ampla reforma administrativa. Os petebistas favoreciam a intervenção estatal na economia e concebiam o MIC sob esse prisma. Os

pessedistas, com exceções alinhadas à visão udenista, defendiam um Estado moderadamente interventor e, nessa linha, apoiaram o estabelecimento do MIC.

Especificamente, os destinos da Cacex, do Banco do Brasil e da COFAP galvanizaram os debates, dividindo os políticos em linhas mais ou menos afeitas à intervenção no domínio econômico. Ao final, a COFAP foi mantida no âmbito do MIC com prazo de vigência definido, dado o clamor amplo contra o tipo de regulação de preços que ela promovia. Já o Banco do Brasil e sua Cacex foram retirados do escopo do ministério. Isso, efetivamente, representou o estabelecimento de um bifrontismo institucional de longa duração.

Segundo esse bifrontismo, o MIC ficou responsável pelas políticas de comércio exterior, mas a principal instituição de instrumentalização desse campo de atividades, a Cacex, permaneceu no âmbito do Banco do Brasil, ligado ao Ministério da Fazenda. A Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961, não resolveu essa questão. Assim, nenhuma instância administrativa superior ficou incumbida das ações relacionadas ao comércio exterior, intensamente desenvolvidas pelo ministério em seu primeiro ano, segundo se recolhe dos periódicos de época. Elas ficaram associadas a uma linha administrativa de divisão, abaixo da departamental e da secretarial.

As informações disponíveis sobre o primeiro ano de funcionamento do MIC não permitem afirmar que a instituição criada tenha, de partida, atuado como elemento central, na macroestrutura do Estado Brasileiro, para o processo de desenvolvimento econômico nacional. Para se aquilatar a contribuição do ministério, será preciso aprofundar as pesquisas sobre as atividades levadas a cabo nos anos posteriores. Contudo, pode-se afirmar que seu nascimento não contemplou duas características essenciais, apontadas pela literatura como basilares para o sucesso das estratégias japonesa e coreana de industrialização.

Primeiro, o MIC carecia da centralidade articuladora do MITI japonês. A manutenção da Cacex no âmbito do MF encurtou o alcance de ação efetiva do MIC, pois os mecanismos de gestão do comércio exterior, seja para o fomento das exportações, seja para a internalização de tecnologias e materiais possibilitadores da estratégia de industrialização por substituição de importações não estavam sob sua jurisdição. Assim, à diferença do caso japonês, política comercial e política industrial não estavam organicamente integradas.

Segundo, as normas de regulamentação do ministério não delinearão os contornos de um corpo burocrático específico e especializado, que pudesse desenvolver o tipo de autonomia inserida capaz de atuar na formulação e implementação de políticas públicas industrial e de comércio exterior por meio do relacionamento em rede, mas sem captura, com os agentes econômicos. Isso contrasta particularmente com a experiência exitosa sul-coreana, para a qual foi fundamental a existência de uma burocracia profissional, tecnicamente qualificada e que estabeleceu linhas de cooperação com o setor produtivo.

Pode-se concluir, à luz das evidências colhidas, finalmente, que a criação de um ministério voltado para as políticas industrial e de comércio exterior, em razão do intenso debate legislativo envolvido, resultou na constituição de um marco institucional mais inclusivo, no sentido de ter processado uma demanda surgida de mobilização do setor produtivo em arena parlamentar plural. Ao mesmo tempo, no entanto, conformou-se um ministério frágil quanto ao raio de ação, já que se manteve fora do MIC o mecanismo crucial de fomento e regulação, representado pela Cacex, e não se estabeleceu uma burocracia especificamente treinada e especializada, capaz de fundear a discussão e a implementação daquelas políticas no Estado brasileiro, a exemplo do que ocorreu com o MITI japonês. Uma visão mais completa sobre participação efetiva do MIC nas políticas industrial e de comércio exterior, nos marcos do processo de industrialização por substituição de importações que se esgotou nos anos 1980, no entanto, requer aprofundamento em estudos ulteriores.

Referências

ACEMOGLU, D; ROBINSON J. A. *Why Nations Fail*. London: Profile Books LTD, 2012.

BHERING, M. J.; MAIO, M. C. Ciência, positivismo e agricultura: uma análise do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio na Primeira República. *Varia História*, v. 27, n. 46, p. 689709, 2011. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0104-87752011000200015>>.

BIELCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Dossiê digitalizado de tramitação do Projeto de Lei nº 1.155, de 1950 CE*. Dispõe sobre a criação do Ministério da Economia. 1960. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1222420&filename=Dossie-PL%201155/1950%20CE>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Dossiê digitalizado de tramitação do Projeto de Lei nº 2.839, de 1961*. Dispõe sobre a organização do Ministério da Indústria e do Comércio, e dá outras providências. 1961. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1203293&filename=Dossie-PL%202839/1961>.

BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional* (Seção II): sessão de 23 de agosto de 1956, Rio de Janeiro, 1956a. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/12399?sequencia=1>>.

BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional* (Seção II): sessão de 24 de agosto de 1956. Rio de Janeiro, 1956b. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/12400?sequencia=1>>.

BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I): sessão de 19 de junho de 1958. Rio de Janeiro, 1958. Disponível em <<https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD20JUN1958.pdf#page=>>>.

BRASIL. *Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960* (1960). Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Brasília, 1960. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3782-22-julho-1960-354459-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Cria%20os%20Minist%C3%A9rios%20da,Energia%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>>.

BRASIL. *Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961*. Dispõe sobre a organização do Ministério da Indústria e do Comércio, e dá outras providências. Brasília, 1961. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4048.htm>.

BRASIL. *Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2019. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-870-1-janeiro-2019-787588-norma-pe.html>>.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2023a. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2345493&fichaAmigavel=nao>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *20 anos da SECEX e 200 anos de comércio exterior: a história da SECEX e o comércio exterior brasileiro após a abertura dos portos*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Relatório de Gestão Integrado 2023*. Brasília, 2023b. Disponível em <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica-e-supervisao/gestao-estrategica/rgi-mdic-consolidado-17abr.pdf/view>>.

BRASIL Jr., A. da S. Intelectuais e statemakers: Oliveira Vianna, Evaristo de Moraes Filho e a ação coletiva no Brasil. *Estudos Históricos*, v. 23, n. 46, p. 301-320, 2010.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. spe, p. 831-851, 2012. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/n6w4hPXXK6zwZ3YJYTmQGjLJ/>>.

CANUTO, O. Processos de industrialização tardia: o “paradigma” da Coreia do Sul. 1991. Campinas: Unicamp, 1991 (Tese de Doutorado em Economia da Unicamp).

CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 3, p. 513-538, 2009.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COMISSÃO DE ESTUDOS E PROJETOS ADMINISTRATIVOS (CEPA). A Reforma Administrativa Brasileira (A propósito das recomendações da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA). *Revista Do Serviço Público*, v. 92, n. 1-3, p. 17-46, 1961. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4147/2336>>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Estudio económico de América Latina, 1949*. Nueva York: ONU, 1951. Disponível em <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6e62f0c1-b67b-43ab-ba17-75971c8782b8/content>>.

CONFERÊNCIA DAS CLASSES PRODUTORAS DO BRASIL (CCPB). *Carta Econômica de Teresópolis*. Teresópolis, 1945. Disponível em <https://www.sp.senac.br/documents/20125/41152/Carta_de_Teresopolis.pdf>.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rap/a/DxgBXcJLnFHVxsqPbgCWckQ/?format=pdf&lang=pt>>.

EVANS, P. *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FONSECA, P. C. D; SOUZA, L. E. de. (Org.). *O processo de substituição de importações*. São Paulo: LCTE, 2009.

FISHLOW, A. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 2, n. 6, p. 7-75, 1972. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/143264>>.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

GOMES, A. M de C. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GUDIN, E. O. Correio da Manhã. Ministério da Economia, 13 de janeiro de 1956a, p. 2. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=&pagfis=57305>.

GUDIN, E. O. Correio da Manhã. Ministério da Economia II, 14 de janeiro 14 de 1956b, janeiro, p. 2. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=&pagfis=57346>.

JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JORNAL Correio da Manhã (CM). Projeto de Reforma Administrativa. 21 de dezembro de 1952, p. 12. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=%22ser%C3%A3o%20criados%20sete%22&pagfis=22846>.

JORNAL Correio da Manhã (CM). A Reforma Administrativa e o Ministério da Indústria e Comércio. 23 de setembro de 1953, p. 2. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=&pagfis=30156>.

JORNAL Correio da Manhã (CM). Tiraram os Bancos do futuro Ministério da Economia. 9 de fevereiro de 1956, p. 14. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=&pagfis=58353>.

JORNAL Correio da Manhã (CM). COFAP. 25 de julho de 1957, p. 10. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=&pagfis=79351>.

JORNAL Correio da Manhã (CM). COFAP símbolo da frustração. 11 de abril de 1958, p. 09. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=&pagfis=89714>.

JORNAL Correio da Manhã (CM). Criação do Ministério da Indústria e Comércio. 1 de junho de 1960a, p. 62. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_07-&pasta=ano%20196&pesq=&pagfis=5708>.

JORNAL Correio da Manhã (CM). CNC apoia a criação do Ministério da Indústria e do Comércio. 3 de junho de 1960b, p. 12. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_07&pasta=ano%20196&pesq=&pagfis=5772>.

JORNAL Correio da Manhã (CM). Ministério da Indústria e do Comércio apoiado pelos industriais cariocas. 24 de junho de 1960c, p. 2. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_07&pasta=ano%20196&pesq=&pagfis=6568>.

JORNAL Diário Carioca (DC). Convém o Ministério da Economia? 15 de janeiro de 1956, p. 4. Disponível em <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=093092_04&pasta=ano%20195&pesq=&pagfis=31259>.

JUNIOR, O. B. de L. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, p. 5-31, 2014. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>>.

LANNA JÚNIOR, M. C. M. Abastecimento e instabilidade política no Brasil (1952-1962). Niterói: UFF, 1992 (Dissertação de Mestrado da UFF).

LESSA, R. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Topbooks, 2015.

MAIA, B. A. DE A. Há desindustrialização no Brasil? Um estudo da abordagem clássica e de análises alternativas entre 1998 e 2014. *Economia e Sociedade*, v. 29, n. 2, p. 549-579, 2020. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/qcNyfx9SHjGd46vMpsmGMtH/?lang=pt>>.

NISHIJIMA, S. Japanese industrial policy. *Perspective of the World*, v. 4, n. 3, p. 73-93, 2012. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6422/1/PWR_v4_n3_Japanese.pdf>.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance* Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

NORTH, D. C.; WEINGAST, B.R. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History*. v. 49, n. 4, p. 803-832, 1989. Disponível em <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-economic-history/article/abs/constitutions-and-commitment-the-evolution-of-institutions-governing-public-choice-in-seventeenthcentury-england/2E0D2B2D3490BE5C556D836ACB096362>>.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC). *Carta da paz Social*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional, 2012. Disponível em <<https://www.sescrj.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Anexo-II-Carta-da-Paz-Social.pdf>>.

SILVA, C. M. Reforma Administrativa do Brasil (Relatório da Seção Nacional do Instituto Internacional de Ciências Administrativas). *Revista do Serviço Público*. v. 71, n. 2, p. 233-237, 1956.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. STREECK, W.; THELEN, K. (Org.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

TILLY, C. Why and How History Matters. In: TILLY, C.; GOODIN, R. (Org.). *Oxford Handbook in Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 521-540.

VIEIRA, E. *Autoritarismo e corporativismo (Oliveira Vianna e Companhia)*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, p. 27-75, 1974.