

A CONSTITUINTE DE 1946 E A NOVA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL DO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL¹

Sérgio Soares Braga
Universidade Federal do Paraná

RESUMO

Este artigo busca efetuar uma breve análise do contexto político de convocação da Assembléia Constituinte de 1946 e de algumas das principais propostas surgidas durante o processo de elaboração constitucional ao título V “Da Ordem Econômica e Social” da Constituição de 1946.

PALAVRAS-CHAVE: *Assembléia Constituinte de 1946; ordem econômica e social; ciclo ideológico do desenvolvimentismo; luta de classes.*

INTRODUÇÃO

Em sua minuciosa análise sobre o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” no pós-30, Ricardo Bielchowsky faz uma breve menção aos trabalhos da Subcomissão “Ordem Econômica e Social” da Assembléia Constituinte de 1946, incluindo-os entre os principais eventos do imediato pós-guerra (1945-1946) que marcaram os debates em torno dos *modelos de desenvolvimento econômico* a serem adotados pelo país no contexto da crise do Estado Novo e da restauração do regime democrático (BIELCHOWSKY, 1988: 312). Entretanto, transcorridos exatamente 50 anos do término dos trabalhos da Assembléia Constituinte de 1946, as discussões travadas no seio da Subcomissão acima referida ainda não foram objeto de um estudo sistemático, que procurasse fazer um

exame mais profundo dos condicionantes mais gerais destes debates, e/ou uma análise detalhada dos diversos posicionamentos surgidos no curso de sua realização².

Procuraremos, dentro dos limites deste artigo, preencher parcialmente tal lacuna e fazer uma breve reconstituição dos debates travados na Assembléia Constituinte de 1946 em torno da redação de alguns dispositivos básicos (mais

¹ Este artigo é uma versão modificada do texto *Processo constituinte, Ordem Econômica e Social e consolidação democrática no imediato pós-II Guerra Mundial: o “pensamento econômico” da Assembléia Constituinte de 1946*, que apresentamos no II Congresso Brasileiro de História Econômica e na 3ª Conferência Internacional de História de Empresas, realizados entre os dias 13 e 16 de outubro na Universidade Federal Fluminense, em Niterói-RJ. Além disso, expõe de forma bastante sumária resultados parciais da pesquisa que estamos empreendendo a nível de doutorado intitulada *A luta de classes na Assembléia Constituinte de 1946*.

² Os vários estudos existentes sobre a Constituinte de 1946 ou fazem uma menção apenas superficial a tais debates, ou buscam examinar diversos outros aspectos dos trabalhos constituintes, não fazendo referência expressa às discussões sobre os dispositivos do título “Da Ordem Econômica e Social”. Cf., dentre outros, os trabalhos de ALMINO (1980), que estuda os posicionamentos das diferentes correntes políticas representadas na Constituinte de 1946 no tocante às liberdades individuais e de associação política; DRAIBE (1985: 322-363), que procura reconstituir os mecanismos de controle do Executivo pelo Legislativo aventados na Assembléia; DUARTE (1947, vol. 3: 91-247), que em sua “exegese dos textos à luz dos trabalhos constituintes” preocupou-se mais em fazer uma paráfrase do que uma análise política efetiva dos trabalhos de elaboração constitucional; PEREIRA (1964: 213-241), que em seu livro clássico sobre a Constituinte e a Constituição de 1946, examinou brevemente alguns destes debates; e SOUZA (1990: 124-136), que analisou os posicionamentos surgidos na Constituinte de 46 sobre o novo sistema eleitoral a ser adotado no pós-guerra.

precisamente, os artigos 145, 146 e 149)³ do título V “Da Ordem Econômica e Social” da Constituição de 1946. A nosso ver, esses debates ilustram o que poderíamos caracterizar como “o pensamento econômico da Assembléia Constituinte de 1946”, ou seja, os diferentes posicionamentos existentes na Constituinte de 1946 no tocante aos *modelos de desenvolvimento* a serem adotados pelo Brasil no contexto do imediato pós-guerra.

A referência básica que utilizaremos em nossa abordagem será o exaustivo mapeamento do “pensamento econômico brasileiro” no pós-30 realizado por Bielchowsky em seu trabalho já citado (BIELCHOWSKY, 1988). Entretanto, diversamente deste autor, procuraremos demonstrar que a conjuntura de redemocratização de 1946 foi, ao mesmo tempo, uma conjuntura de afirmação da hegemonia política do modelo que o próprio Ricardo Bielchowsky qualificou como *modelo desenvolvimentista não-nacionalista do setor público*⁴. Mais ainda: essa hegemonia política se expressou concretamente, ao longo dos trabalhos da Constituinte de 1946, na capacidade dos adeptos dessa corrente de fixarem na Carta Constitucional os dispositivos básicos correspondentes ao projeto de desenvolvimento por eles encampado.

³ Como se sabe, o título V “Da Ordem Econômica e Social” da Constituição de 1946 abrangia os artigos 145 a 162, que regulamentavam diversos assuntos, desde a definição de um critério mais geral que servisse como fundamento do título (a “justiça social”), até aspectos mais específicos, tais como direitos dos trabalhadores, propriedade do subsolo etc. Em nossa pesquisa analisamos os debates travados em torno dos artigos 145 a 156; entretanto, por questões de espaço, seremos obrigados a restringir nossa exemplificação aos artigos 145, 146 e 149 que, a nosso ver, são mais relevantes para a demonstração das posições básicas que orientam nosso estudo.

⁴ Isso porque, embora o “quadro estático” elaborado por Bielchowsky seja o ponto de partida de nossa análise, divergimos deste autor na parte “dinâmica” de seu enfoque, onde é examinada a *evolução* das idéias desenvolvimentistas no pós-30. Mais precisamente: consideramos que o autor *superestima* a força do modelo “nacional-desenvolvimentista” no período, e *subestima* a influência do “modelo desenvolvimentista não-nacionalista do setor

As fontes básicas que utilizaremos na elaboração deste artigo são os *Anais da Comissão da Constituição* (em cujos volumes IV e V se encontram transcritos os trabalhos da 7ª Subcomissão “Ordem Econômica e Social”), os *Anais da Assembléia Constituinte de 1946*, e um “*Quem foi Quem na Assembléia Constituinte de 1946*”, por nós elaborado, contendo informações biográficas e sobre a atuação constituinte de todos os 338 parlamentares que tomaram parte na Assembléia Constituinte de 1946⁵.

Antes de entrarmos na análise dos debates propriamente ditos, e de destacarmos alguns aspectos relevantes da dinâmica de funcionamento do processo constituinte, convém fazermos uma breve recapitulação da conjuntura em que funcionou e foi convocada a Constituinte de 1946. Isso servirá não só para termos uma visão mais abrangente do contexto de funcionamento da Constituinte, mas também para precisarmos o quadro analítico do qual aflorarão as proposições básicas que nortearão nosso enfoque.

I. A CONJUNTURA DE 1945-46 E A ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE

A Assembléia Constituinte de 1946 foi convocada e funcionou durante um dos períodos mais intrigantes da história política brasileira, que ainda hoje desafia os analistas políticos das mais variadas tendências⁶. Segundo nosso ponto de vista, esse período pode ser caracterizado,

público”. Conforme procuraremos demonstrar a seguir, os trabalhos da Constituinte de 1946 atestam uma influência muito maior dos adeptos do “desenvolvimentismo não-nacionalista” do que a indicada por Bielchowsky em seu excepcional estudo.

⁵ BRASIL. Congresso Nacional (1947). *Anais da Comissão da Constituição*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 5 v.; BRASIL. Congresso Nacional (1946-1951). *Anais da Assembléia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 26 v.; BRAGA, Sérgio Soares (1996). *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946; um perfil sócio-econômico e regional da Constituinte de 1946*. Dissertação de Mestrado. Campinas, IFCH/UNICAMP, 2 v.

⁶ Naturalmente, este não é o local adequado para se recapitular as diversas tentativas de análise política ou de reconstituição historiográfica efetuadas por

dentre outras coisas, por uma exacerbação de duas modalidades fundamentais de conflito político, modalidades estas cuja relevância é sublinhada nos modelos teóricos elaborados pelos autores cujas contribuições servem de pano de fundo mais geral da presente análise (LIPSET, 1992; POULANTZAS, 1968, 1975):

a) *Uma exacerbação dos conflitos inter-bloco no poder.* Como demonstram principalmente Ricardo Bielchowsky (1988) e Francisco Luiz Corsi (1991) em seus trabalhos, a conjuntura de crise do Estado Novo e término da II Guerra Mundial caracteriza-se no Brasil por ser um período de intensa mobilização e polarização ideológicas no seio dos agrupamentos dominantes (burocracia estatal e proprietários dos meios de produção), que gerou uma conjuntura de intenso debate político sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro, do qual o conhecido “debate Simonsen X Gudín” sobre o planejamento econômico foi o aspecto mais visível. Para os fins deste artigo, basta destacar que as discussões ocorridas na Constituinte de 1946 foram um “momento” destes amplos debates envolvendo as diferentes correntes de pensamento econômico do período, cujo marco inicial pode ser considerado a realização do I Congresso Brasileiro de Economia no Rio de Janeiro, em novembro/dezembro de 1943, organizado sob os auspícios da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), o qual contou com a participação de diversas associações de classe representativas de variados segmentos empresariais⁷. Como pode ser verificado pela leitura

outros pesquisadores sobre a conjuntura de crise do Estado Novo e da redemocratização. Cf. os estudos empreendidos por ALEM (1981), para o movimento popular no período; CARONE (1985; 1985a e 1988), que produziu a melhor síntese historiográfica sobre o Estado Novo e sobre a conjuntura de redemocratização; CORSI (1991), que analisou alguns aspectos da atividade política de setores das classes dominantes no período; BIELSCHOWSKY (1988); e PANDOLFI (1989). Além disso, cf. os trabalhos de ALMEIDA & MARTINS (1973); FRANCO (1946); SILVA (1976); VALE (1978); WEFFORT (1973 & 1973a), dentre inúmeros outros.

⁷ Para uma visão abrangente das principais correntes de pensamento econômico no período, cf. o “Quadro-síntese das correntes de pensamento econômico atu-

dos *Anais da Assembléia Constituinte de 1946*, estes confrontos repercutiram intensamente no processo de elaboração constitucional. Um elemento que reforçou essa repercussão foi o fato de importantes lideranças políticas do período (tanto do setor estatal como do privado), que participaram ativamente desses debates, terem sido eleitas para a Constituinte de 1946 na legenda de diferentes partidos⁸. Assim, o contexto político da época (redemocratização sucedendo a uma ditadura que transferiu o debate sobre temas econômicos para dentro de órgãos governamentais), somado à presença de importantes lideranças políticas envolvidas, a diversos títulos e graus, no debate econômico do período, fez com que a Assembléia Constituinte de 1946 se transformasse num importante palco de debates sobre temas econômicos.

Dentro desse quadro, e tendo em vista as análises empreendidas pelos autores anteriormente citados, podemos considerar que o afastamento de Getúlio Vargas e os esboços de uma política econômica “liberal” implementada durante o governo provisório de José Linhares e inícios da

antes no período 1945/64”, elaborado por Bielschowsky (1988: 284-285), onde são apresentadas resumidamente as características das correntes básicas do pensamento econômico na época, ou seja, as correntes *Neoliberal*, *Desenvolvimentista Setor Privado*, *Desenvolvimentista Nacionalista (Setor Público)*, *Desenvolvimentista Não-Nacionalista (Setor Público) e Socialista*. Para uma boa reconstituição da dinâmica dos conflitos entre os adeptos destes vários modelos de desenvolvimento, cf. o trabalho de CORSI (1991), já citado.

⁸ Por exemplo, dentre essas lideranças destacam-se, para a *burocracia de Estado*: o próprio ex-ministro da Fazenda (1934-1945) *Souza Costa*, eleito pelo PSD/RS; *Israel Pinheiro (PSD/MG)*, político estritamente ligado à cúpula burocrática estadonovista e primeiro presidente da Cia. Vale do Rio Doce; *Benedito Valadares (PSD/MG)*, ex-interventor de Minas Gerais (1937-1945) durante o regime estadonovista; *Marcondes Filho (PTB/SP)*, ministro do Trabalho de Vargas no transcurso do Estado Novo etc. Dentre as lideranças políticas *empresariais*, destacam-se *Daniel de Carvalho* que, embora eleito pelo PR/MG, estava radicado no Rio de Janeiro, onde era diretor da filial mineira do Banco Industrial de Minas Gerais e presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas da ACRJ; *Alde Sampaio (UDN/PE)*, líder patronal

gestão Dutra, destacam-se como “momentos” articulados de um mesmo processo: o de ofensiva política de setores das classes dominantes de oposição ao regime estadonovista (mormente das frações comerciais e bancárias concentradas na região Sudeste do país), apoiadas em seus principais aliados — segmentos ligados ao capital estrangeiro e às altas classes médias⁹.

b) *Uma exacerbação dos conflitos bloco no poder x massas populares*. Como demonstra principalmente Sílvio Frank Alem em seu excelente estudo (1981), a conjuntura 1945-46 é marcada por um recrudescimento do movimento reivindicatório e organizacional das massas trabalhadoras urbanas, movimento este “sufocado” por tantos anos de Estado Novo. E com uma particularidade importante e praticamente inédita na história política brasileira: o aparecimento, na cena política, de um partido de base operária, com certa capacidade de mobilização das massas e legal: o PCB.

Estes dois fatores, somados à conjuntura internacional caracterizada¹⁰, numa primeira fase, pelo clima de “pacificação geral” e de vitória das “democracias” e, posteriormente, pela

dos usineiros pernambucanos e atuante em diversas associações de classe de vários setores empresariais; o banqueiro *Magalhães Pinto (UDN/MG)*, ex-presidente da Associação Comercial de Minas Gerais; *Sampaio Vidal (PSD/SP)*, cafeicultor e presidente da Sociedade Rural Brasileira durante o Estado Novo (1943-1945); *Horácio Láfer (PSD/SP)*, diretor do CIESP e da FIESP e uma das principais lideranças industriais do pós-30, dentre outros. Mais informações sobre a trajetória política e a atuação constituinte das personalidades mencionadas nesta e em outras partes do artigo podem ser encontradas no *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* do CPDOC/FGV, BELOCH & ABREU (1984) e em BRAGA (1996).

⁹ Para uma maior fundamentação desses tópicos, além dos estudos de Bielchowsky e Corsi, cf. o trabalho de MICELI (1986), onde se estudam as origens sociais dos signatários do “Manifesto dos Mineiros” de 1943, e das lideranças políticas agrupadas em torno do PSD, da UDN e também do PR.

¹⁰ Para uma caracterização da conjuntura internacional no período, cf. os trabalhos de HILTON Stanley (1977 e 1987) e, especialmente, de BANDEIRA (1973) e MOURA (1980 e 1991).

“guerra fria” (que significava, na conjuntura, mais pressões das forças ligadas ao capital estrangeiro e ao imperialismo norte-americano), provocaram, já durante o Estado Novo, uma cisão *no seio das cúpulas da burocracia de Estado* que foi, no nosso entender, uma das causas principais do golpe de 29 de outubro de 1945. Os setores da *burocracia civil*, com Vargas à frente, pressionados pelo empresariado comercial-bancário, pelas massas populares e pelo governo norte-americano (pressões ocasionadas por motivos diversos, mas que tiveram o efeito comum de provocar a crise da ditadura estadonovista), resolveram traçar como estratégia para a continuação da política de industrialização acelerada implementada durante o Estado Novo, e para o enfrentamento das pressões advindas dessas forças sociais, a *radicalização do populismo*, cujos produtos políticos mais palpáveis são a “lei Malaia” (*anti-trust*) e os comícios queremistas de início de outubro¹¹. De nosso ponto de vista, foi justamente essa radicalização do populismo por Vargas e seus prepostos que provocou a cisão da *cúpula burocrática*, responsável pela derrubada de Getúlio a 29 de outubro e pelo arranjo político que redundou em mais uma transição “pelo alto” na história política brasileira. Os setores majoritários da burocracia militar, chefiados por Góes Monteiro e Dutra, “optaram” por uma estratégia inversa: recuo da política “nacionalista-industrializante” — compromisso com setores empresariais (mormente comercial-bancários) de oposição ao regime e repressão ao movimento popular. No acordo conjuntural feito por estes vários setores (UDN, burocracia militar, governo norte-americano) para derrubar Vargas, a 29 de outubro, já estariam embutidos, em embrião, os “compromissos” e “coalizões” que caracterizam o governo Dutra.

A vitória de Eduardo Gomes seria, se de fato tivesse acontecido, um novo momento da ofensiva política dos setores empresariais de oposição ao regime no sentido de conquistar a hegemonia.

¹¹ Para uma caracterização da política de Estado “nacionalista-industrializante” implementada durante o Estado Novo, cf. os trabalhos básicos de MARTINS (1976) e FONSECA (1989). Para o conceito de populismo cf. BOITO Jr. (1984), SAES (1986) e WEFFORT (1978).

O fato de Dutra ter ganho as eleições tem uma tripla significação, que transcende o universo político da conjuntura imediatamente posterior à queda do Estado Novo: a) Demonstra a incapacidade da UDN e do empresariado bancário-mercantil de conquistar a hegemonia por meios “pacíficos”, meramente eleitorais; b) indica a forte base de massa do populismo que, na conjuntura, estava simbolizado essencialmente pelo “getulismo”; c) atesta a solidez, e este talvez seja o aspecto mais importante, do “pacto” estabelecido no pós-30 e consolidado durante o Estado Novo, principalmente através do sistema de interventorias, entre a “nova burocracia” estatal e maior parcela dos proprietários de terra (as chamadas “oligarquias regionais”, dominantes a nível estadual e do “poder local” interiorano). O produto acabado deste “pacto” a nível partidário seria o PSD, cuja atuação na Constituinte foi, como é sabido, de fundamental importância (SAES, 1994; SOUZA, 1990).

Segundo nosso ponto de vista, é neste contexto político que é convocada e que começa a funcionar a Constituinte: a UDN derrotada nas urnas (o que não implicou, automaticamente, um recuo político das forças antipopulistas), o movimento popular em ascensão, o imperialismo norte-americano pressionando no sentido de um recuo da política populista “nacional-reformista” (pressões intensificadas, agora, pelo contexto internacional de começos da “guerra fria”), e a facção dominante da burocracia estatal procurando por todos os meios “costurar” um acordo com determinados setores empresariais (mormente bancário-mercantis) e com as forças oposicionistas, a fim de reprimir com maior segurança e eficácia o movimento popular e o PCB.

Toda essa conjuntura influenciou, como não poderia deixar de ser, os trabalhos da Assembléia Constituinte. Esta influência exerceu-se, no decorrer dos trabalhos da Constituinte de 1946, através do fenômeno que poderíamos chamar de *efeito moderador dos conflitos inter-bloco no poder* (ou seja, uma atenuação da intensidade dos conflitos e a criação de um clima organizacional de “concessões mútuas” no parlamento constituinte), o que não impediu, no entanto, que estes conflitos se manifestassem — devido aos “efeitos politizadores” próprios aos

processos constituintes, que constituem-se em *locus* privilegiados de confronto entre idéias e plataformas políticas mais abrangentes.

Assim, podemos destacar os seguintes elementos em relação ao contexto de instalação da Constituinte de 1946, que enunciaremos sinteticamente na forma de proposições teóricas referentes ao funcionamento deste processo constituinte:

1) O conflito central da Assembléia Constituinte, o eixo político em torno do qual se agrupavam as forças sociais, e que determinou sua “dinâmica interna” de funcionamento, foi o conflito entre dois modelos de desenvolvimento, encampados por diversos agregados de interesse e grupos sociais atuantes na conjuntura de redemocratização: de um lado um modelo “neoliberal”, encampado fundamentalmente por setores empresariais bancário-mercantis, pelo governo norte-americano e pelas altas classes médias, modelo esse que comportava diversos matizes em seu interior, mas tendo em comum a negação do modelo populista “nacional-reformista” de crescimento industrial acelerado implementado pelo governo Vargas no pós-30; de outro lado, os adeptos do modelo “desenvolvimentista-industrializante” de desenvolvimento social, encampado por setores majoritários da burocracia estatal, do empresariado industrial, pelo movimento popular subordinado ideologicamente ao “getulismo” e pela maior parcela dos proprietários de terras e das chamadas “oligarquias regionais”, cuja aliança com a burocracia de Estado para a manutenção do poder local interiorano e do poder estadual jogava a favor da industrialização.

2) Considerando essa polarização mais geral, através da análise dos debates travados em torno da redação de alguns dos artigos do *título V) Da Ordem Econômica e Social* do texto constitucional, podemos inferir que o contexto da redemocratização de 1945/1946 foi, ao mesmo tempo, uma conjuntura de afirmação da hegemonia política do modelo que Ricardo Bielschowsky, em seu trabalho sobre o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” no pós-30, qualificou como “*modelo desenvolvimentista não-nacionalista do setor público*” (BIELSCHOWSKY, 1988). Subsidiariamente, po-

demos verificar também como os debates travados na Assembléia Constituinte de 1946 implicaram na derrota de outros projetos de desenvolvimento alternativos que também disputavam a hegemonia política na conjuntura: basicamente, os modelos “neoliberal”, “desenvolvimentista setor privado” e “desenvolvimentista nacionalista (setor público)”.

3) Os setores bancários-mercantis, os proprietários de terras ligados à economia agro-exportadora, as altas classes médias e os grupos de interesse ligados ao governo norte-americano, estavam representados no interior da Assembléia pelo PR, por setores minoritários do PSD (mormente os agrupados em torno do PSD paulista) e, principalmente, pela UDN, cuja ala hegemônica, a “facção Otávio Mangabeira”, defendia em última análise a plataforma política destes setores sociais.

4) As forças “desenvolvimentistas-industrializantes” (burocracia estatal civil e militar, setores majoritários do empresariado industrial, as massas trabalhadoras urbanas sob a influência do populismo e segmentos majoritários das chamadas “oligarquias regionais”) estavam representados na aliança PSD/PTB, aliança cujas divergências internas não impediam um consenso/compromisso mínimo em torno das plataformas básicas do modelo de industrialização acelerada implantado no Brasil no pós-30: intervencionismo e centralismo estatais, reconhecimento e “cooptação” pelo Estado das classes trabalhadoras urbanas, manutenção das relações de propriedade no campo.

5) Estas lutas internas entre os diversos setores das classes dominantes e respectivos grupos-de-apoio aconteciam numa conjuntura marcada pelo “reco” da burocracia estatal buscando um “acordo” com a burguesia comercial-bancária e as forças antipopulistas, com vistas a reprimir com maior segurança e eficácia o movimento popular e o PCB. Esse fato gerou uma espécie de “efeito moderador” dos conflitos inter-bloco no poder — daí o predomínio do clima de “concessões mútuas” reinante entre os partidos mais conservadores durante o processo de elaboração constitucional, o qual iria redundar no processo de cassação do PCB, seguido do “acordo interpartidário” PSD/UDN/PR em

1947/1948.

Resumidamente, segundo nosso ponto de vista, estes são os elementos básicos e mais gerais da conjuntura de redemocratização de 1945-46, que condicionaram a dinâmica dos trabalhos constituintes, e nos quais ocorreram os debates que examinaremos a seguir.

II. A CONSTITUINTE DE 1946 E A “NOVA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL” DO PÓS- GUERRA

Como se sabe, a Assembléia Constituinte de 1946 funcionou de 1º de fevereiro de 1946 (data de realização da “1ª Sessão Preparatória” da Assembléia), até o dia 18 de setembro do mesmo ano, quando foi promulgada a nova Carta Constitucional na 180ª Sessão da Constituinte. No tocante à dinâmica interna de funcionamento, podemos enumerar as seguintes etapas mais importantes de sua organização, colocando ao lado de cada uma delas as correspondentes páginas nos *Anais da Assembléia Constituinte de 1946* onde se encontram registradas: 1) Em primeiro lugar, as “Sessões Preparatórias” à instalação da Constituinte que, conforme o decreto nº 8708 de 17 de janeiro de 1946¹², seriam dirigidas pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Valdemar Falcão (I: 03); 2) realização das “Sessões de Instalação” e eleição da Mesa da Assembléia Constituinte (I: 16-30); 3) eleição de uma Comissão encarregada de elaborar o Regimento Interno da Constituinte com as subsequentes discussões em plenário sobre o Regimento (I: 45 a III: 347); 4) eleição da Comissão da Constituição e das respectivas Subcomissões (III: 358)¹³; 5) elaboração dos anteprojetos pelas Subcomissões e discussão de temas constitu-

¹² Este decreto se encontra reproduzido em *Regimentos das Assembléias Constituintes do Brasil*, obra publicada pela Subsecretaria de Arquivo do Senado Federal (1986: 247-250).

¹³ Para uma listagem completa de todas as Comissões e Subcomissões formadas durante a Constituinte de 1946, cf. BRAGA (1996: 87-92). Os trabalhos das 10 Subcomissões formadas durante a Constituinte encontram-se esparsos no *Diário da Assembléia* e reproduzidos sistematicamente nos cinco volumes dos *Anais da Comissão da Constituição*, sendo que os volumes 4 e 5 não chegaram a ser editados pela

cionais em plenário (III: 358 a X: 214); 6) apresentação ao plenário constituinte do primitivo Projeto da Constituição elaborado pela “Grande Comissão” (X: 223-256); 7) discussão do projeto em plenário e apresentação de emendas pelos constituintes (X: 257 a XX: 194); 8) apresentação ao plenário do texto do “Projeto Revisto” após a apreciação, pela Comissão da Constituição, das 4092 emendas sugeridas pelos constituintes (XX: 194-251); 9) votação em plenário dos diversos títulos e capítulos que compunham o Projeto Revisto, tendo os parlamentares o direito de requererem destaques a emendas (XXI: 03 a XXIV: 428); 10) publicação da redação final do Projeto da Constituição antes da apresentação de emendas de redação pelos constituintes (XXIV: 227); 11) discussão das “Disposições Transitórias” da Constituição e envio de emendas de redação (XXIV: 227 a XXVI: 148); 12) apresentação ao plenário da redação final da Constituição (XXVI: 149-176); 13) encerramento dos trabalhos constituintes, eleição do Vice-Presidente da República e início do funcionamento da legislatura ordinária (XXVI: 178-371).

Conforme afirma Sônia Draibe, “a estrutura interna e o funcionamento formal e informal da Grande Comissão foi decisiva para o encaminhamento das decisões [...]. No interior da Grande Comissão travaram-se as discussões mais significativas e se realizaram os acertos mais importantes” (DRAIBE, 1985: 326-327).

A 7ª Subcomissão “Ordem Econômica e Social” da Constituição foi eleita na 1ª Sessão da Comissão da Constituição, no dia 15 de março de 1946 (C. C., vol. I: 5-6) e era formada pelos seguintes parlamentares:

Presidente: *Adroaldo Mesquita (PSD/RS)*, liderança católica gaúcha que teve pouca influência nos trabalhos de redação do anteprojeto;

Relator Geral: *Agamenon Magalhães (PSD/PE)*, político estritamente ligado a Vargas, ex-interventor de Pernambuco durante o Estado Novo (1937-1945) e ex-ministro da Justiça (1945), tendo nessa condição elaborado a fa-

mosa “lei Malaia”;

Demais Membros: *Hermes Lima (ED/DF)*, advogado e ex-militante da ANL; *Baeta Neves (PTB/DF)*, advogado trabalhista e presidente nacional do PTB; e o futuro presidente da República, *Café Filho (PSP/RN)*.

De todas as Subcomissões essa era a de composição mais “progressista”, formada por parlamentares sensíveis às demandas dos grupos urbanos mais organizados, e com uma concepção ideológica média que poderíamos qualificar como “nacional-reformista”. O anteprojeto foi redigido exclusivamente por Agamenon Magalhães, um típico representante da corrente “desenvolvimentista nacionalista (setor público)” na Constituinte de 1946.

Na 49ª sessão conjunta da Comissão da Constituição, realizada a 13 de maio de 1946, teve início a discussão do anteprojeto redigido pela Subcomissão “Ordem Econômica e Social”. Nas páginas que se seguem, acompanharemos as etapas da discussão de alguns dispositivos constitucionais que compunham esta parte da Constituição, colocando no início de cada item os artigos do texto constitucional aos quais corresponderam os debates.

Título V) Da Ordem Econômica e Social.

Art. 145. *A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.*

Parágrafo Único. *A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.*

No anteprojeto da Subcomissão¹⁴, de autoria exclusiva de Agamenon Magalhães, o dispositivo estava assim redigido:

Art. 1º. A ordem econômica tem por base os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização humana do trabalho.

Parágrafo Único. *É assegurado a todos trabalho que possibilite existência digna.*

Imprensa Nacional, encontrando-se apenas cópias das provas revistas na Biblioteca da Câmara dos Deputados, em Brasília.

¹⁴ Para facilitar o acompanhamento da tramitação dos dispositivos, indicaremos com *italico* as principais etapas da elaboração do texto constitucional.

(*Pareceres e Relatórios das Subcomissões*: 83).

Tratava-se, pois, de definir um critério doutrinário geral que fundamentasse todo o título em consideração. A semelhança entre o “anteprojeto Agamenon” e a redação final do texto da Constituição pode dar a impressão de que não houve debates na Constituinte sobre este dispositivo, o que não corresponde à realidade como veremos a seguir acompanhando as etapas principais de sua tramitação. Na realidade, os “neoliberais”, aliados aos “desenvolvimentistas do setor privado”, promoveram uma enérgica luta pela modificação do preceito, que foi defendido pelos desenvolvimentistas nacionalistas e não-nacionalistas (setor público) e também pelos “socialistas”, estes últimos agrupados principalmente em torno do PCB.

A ofensiva ao “anteprojeto Agamenon” iniciou-se já durante os *debates da Comissão da Constituição*, mormente aos preceitos que estipulavam dever a Ordem Econômica basear-se na “justiça social”, e ao parágrafo único que assegurava “a todos” existência digna.

Na Comissão da Constituição foram apresentadas quatro emendas ao anteprojeto, sendo que as de conteúdo doutrinário mais significativo são as sugeridas por *Eduardo Duvivier (PSD/RJ)* e por *Graco Cardoso (PSD/SE)*:

A emenda de Eduardo Duvivier estipulava o seguinte:

“A ordem econômica tem por base a iniciativa individual e por objetivo a valorização do indivíduo, de modo a que todos concorram em justa, proporcional e progressiva medida de suas forças para o aumento do bem estar de cada um.

São meios assecuratórios do equilíbrio social, a tributação, a educação e a assistência” (C. C., IV: 272).

Em seguida Duvivier profere um longo discurso (C. C., IV: 272-274) argumentando veementemente a favor de sua emenda, argumentação esta cujos elementos básicos são os seguintes: a) defesa do indivíduo e da “livre iniciativa” como critério alocativo mais geral que deveria nortear a “nova ordem econômica do pós-guerra”; b) na democracia são elementos essenciais o indivíduo, a iniciativa individual e

o direito de propriedade; c) oposição veemente à intervenção do Estado na economia. Com efeito, a presença destes elementos no discurso de Duvivier pode ser atestada pelas seguintes passagens: “[...] Penso que o regime ou sistema que não tem a coragem de se afirmar, clara e incisivamente, é um regime condenado, sem direito a existir. Por isso, ofereci minha emenda, que é, por assim dizer *uma apresentação frontal da democracia no sistema econômico*. O que caracteriza a democracia é o indivíduo, o indivíduo investido de direitos inalienáveis, ao qual acompanha consequentemente o princípio da iniciativa [...]. Se, na democracia, são elementos essenciais o indivíduo e a iniciativa individual, é também, na sua natureza, como uma decorrência, o direito de propriedade [...]. Afora a iniciativa individual, como base da ordem econômica, o que há? O planejamento, a intervenção do Estado, a servidão do indivíduo ao Estado. Como princípio essencial e básico, portanto, temos que estabelecer a iniciativa privada” (C. C., IV: 273).

Note-se que a oposição ao preceito não partia apenas de neoliberais, como o banqueiro e líder rural Duvivier¹⁵. Como veremos mais adiante, também lideranças “desenvolvimentistas do setor privado”, não comprometidas com os princípios neoliberais, efetuaram intervenções de natureza análoga à de Eduardo Duvivier.

A segunda emenda mais relevante foi apresentada por Graco Cardoso (PSD/SE), o deputado mais idoso eleito para a Constituinte e representante das classes dominantes do Estado de Sergipe.

A emenda de Graco Cardoso visava basicamente substituir o parágrafo único do “anteprojeto Agamenon” e estipulava o seguinte: “É assegurado socorro ao trabalho no limite das forças da nação” (C. C., IV: 272).

Em seu discurso de justificação da emenda, Graco Cardoso acusava o preceito do anteprojeto de assegurar o *pleno emprego na economia*. A passagem do discurso de Cardoso vale a pena

¹⁵ Segundo Osny Duarte Pereira, Duvivier era “dono de grande fortuna constituída especialmente pela especulação imobiliária e atividades bancárias” (1964: 215).

de ser reproduzida: “O dispositivo ora em exame parece-nos querer assegurar o impossível [...]. Proclamar esse princípio de solidariedade social e humana, digamos antes, de fraternidade cristã, com a extensão e a universalidade constantes do dispositivo em apreço, seria a Constituição que estamos edificando *assumir o solene compromisso de fornecer indefinidamente emprego* ‘a toda categoria e a toda natureza de trabalhadores’, obrigando-se destarte a fazer aquilo que jamais chegaria a cumprir, pois que *bastariam poucos meses para que dentro deles se verificasse a absorção completa de todas as rendas e a ruína do próprio capital da república*” (C. C., IV: 274; grifos nossos).

Após a apresentação das emendas, o Relator Geral, Agamenon Magalhães, profere um longo discurso emitindo parecer contrário às emendas (C. C., IV: 275-280). Em seu pronunciamento, Agamenon faz uma veemente defesa dos princípios da justiça social e da intervenção do Estado na economia, provocando inúmeros apartes e intervenções contrárias na Subcomissão, destacando-se as seguintes passagens de seu discurso: Agamenon: “[...] Ninguém nega que o liberalismo resolveu, no mundo, o problema da produção; mas o que vemos é que não solucionou o caso da distribuição. E, ou as democracias se modificam, fazendo a revisão de seus conceitos, procurando resolver os problemas econômicos mais palpitantes, ou fracassarão [...]. Ninguém nega a grandeza do capitalismo, mas também ninguém nega, hoje, sua decadência. O sistema esgotou-se por seus abusos. Desde que se tornou internacionalista, por meio de trustes e cartéis, desde que dominou a produção e os mercados mundiais, contra ele se levantaram e estão se levantando as grandes forças políticas e sociais do Universo [...].

Duvivier: O intuito de minha emenda é apresentar a democracia na sua pujança, apresentá-la em toda a sua força, é levar o princípio do individualismo até o ponto em que se confunde com o socialismo. É neste ponto que os extremos se tocam [...].

Agamenon: O ilustre colega está em contradição. Não pode sustentar o individualismo com a intervenção do Estado. O individualismo só é possível com a ausência do Estado, conforme

os preceitos da escola liberal. Desde o momento em que se aceita o princípio da justiça social, não se coloca mais o Estado como instrumento da defesa do indivíduo, mas em defesa do interesse social, que subordina o indivíduo, restringe seu poder em benefício da coletividade” (Id.: 279).

Travou-se então uma acirrada polêmica em plenário, que acabou com a rejeição das quatro emendas apresentadas e com a aprovação da seguinte redação para o dispositivo, que transformou-se no parágrafo primeiro do artigo 164 do *Projeto da Constituição*: “Art. 164. par. 1. A ordem econômica tem por base os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa ou de empresa com a valorização humana do trabalho” (X: 242).

Ao projeto primitivo foram apresentadas nada menos do que *13 emendas*, boa parte delas combatendo veementemente os princípios da “justiça social” consagrados no mesmo. Dentre essas emendas propostas tanto pelos “neoliberais” quanto pelos “desenvolvimentistas do setor privado”, contestando os princípios da justiça social, destacam-se as seguintes:

1) Emenda nº 490, apresentada pelos desenvolvimentistas do setor privado *Alde Sampaio (UDN/PE)*¹⁶ e *João Cleofas (UDN/PE)*, sugerindo a seguinte redação ao dispositivo: “A ordem econômica tem por base a liberdade de ação particular, subordinada, porém, ao interesse público e aos preceitos da justiça social definidos por lei” (*Anais da Assembléia Constituinte*, XII: 313).

Na longa “justificativa” à emenda explicitavam-se os princípios doutrinários que levavam os usineiros udenistas Alde Sampaio e João Cleofas a se oporem ao princípios da “justiça social”: “A ordem econômica não pode ter por base os princípios da justiça social, porque então deixaria de ser ordem econômica. [...] A base da construção é o alicerce sobre o qual se assenta; e essa, na estruturação econômica da sociedade se constitui, por nossa tradição e pela tra-

¹⁶ Para a inclusão de Aldo [sic] Sampaio na corrente dos desenvolvimentistas do setor privado, cf. BELCHOWSKY (1988: 319).

dição ocidental, na liberdade de ação para produzir, comerciar e consumir, cerceada pela interferência das leis [...]” (Id., 313).

Essa é uma pequena amostra do teor da justificativa de Alde Sampaio. Note-se que ao contrário do que se poderia imaginar, essa defesa ferrenha da “livre iniciativa” (isto é, da iniciativa dos proprietários) não se articulava com um discurso anti-industrializante, mas com uma veemente defesa da industrialização. Foram apresentadas também uma série de emendas modificativas. Dentre estas destaca-se a emenda nº 4072, cujo primeiro signatário era o comerciante pessedista gaúcho *Gaston Englert (PSD/RS)*, e assinada, entre outros, pelo banqueiro “neoliberal” *Daniel de Carvalho (PR/MG)*, presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas da ACRJ.

2) A emenda nº 4072, estipulava o seguinte: “A ordem econômica baseia-se na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido dentro dos limites do bem público” (*Anais*, XVI: 359).

Na justificativa da emenda se afirmava que: “O parágrafo, como redigido, no anteprojeto, dá preeminência ao princípio de justiça na distribuição da riqueza sobre o da necessidade de criar essa riqueza, que é o imperativo básico para um país de tão baixa renda nacional e de tão grande recursos potenciais inexplorados como é o nosso” (Id., 359).

Nas *discussões do Projeto Revisto em plenário (Anais da Assembléia Constituinte, XXIII: 106-115)*, foram pedidos destaques para as emendas nº 1333, de *Gilberto Freire (UDN/PE)* e nº 490, de Alde Sampaio. O sociólogo Gilberto Freire encarregou-se de proferir discurso em plenário opondo-se ao princípio da justiça social consagrado no Projeto Revisto: “[...] Ou muito me engano ou houve, aí, tradução sub-jornalística de frase talvez espanhola que, imperfeitamente traduzida, tomou o aspecto ou a sonoridade mistagógica que lhe prejudica a objetividade, a clareza, a precisão. E se há lugar onde se deva torcer impiedosamente o pescoço à retórica mistagógica, quando não demagógica, é no texto de uma Constituição [...]. Como notava, há pouco, um economista, nosso compatriota, o

Sr. Luís Dodsworth Martins¹⁷, em interessante artigo sob o título ‘A Ordem Econômica na Constituição’, aparecido na *Revista Comercial* desta cidade, a sabedoria do legislador entre nós está em formular aquela conciliação [refere-se a outra passagem do discurso] não podendo a chamada ‘justiça social’ suprir a iniciativa particular, reconhecida, em nosso meio, como um elemento básico de ação econômica. [...] Para o referido economista brasileiro, a ordem econômica entre nós não pode ser definida senão como baseada no que ele denomina ‘iniciativa privada’” (XXIII: 107-109).

Após veemente parecer contrário de Agame non Magalhães e uma acirrada discussão em plenário, foi aprovado o texto final do artigo 145 da Constituição (XXIII: 115).

Art. 146. *A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.*

No tocante a este dispositivo constitucional, novamente os neoliberais aliaram-se aos desenvolvimentistas do setor privado para combater o princípio da *monopolização* que terminou por permanecer consagrado no artigo. Por sua vez, os desenvolvimentistas nacionalistas aliaram-se aos desenvolvimentistas não-nacionalistas para a conservação dos fundamentos doutrinários do preceito, vale dizer, a consagração do princípio da intervenção do Estado no domínio econômico e de sua prerrogativa de monopolizar determinada indústria ou setor de atividade.

No *anteprojeto da Constituição*, estava estipulado tanto o princípio da intervenção quanto o direito da União de monopolizar determinado ramo ou setor da economia:

Art. 2. *A intervenção no domínio econômico será fixada em lei, dentro dos limites que o inte-*

¹⁷ Como nos informa DINIZ (1978: 311), Luís Dodsworth Martins era Diretor do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro e assessor de João Daudt de Oliveira, presidente da ACRJ e da Confederação Nacional do Comércio.

resse público aconselhar, podendo a União monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, nos termos em que for autorizada mediante lei especial (*Relatórios e Pareceres*: 83).

Assim como o dispositivo anterior, o segundo artigo do “anteprojeto Agamenon” também deu origem a acirradas polêmicas por ocasião dos debates na Comissão da Constituição (C. C., IV: 285-294), tendo sido apresentadas quatro emendas ao anteprojeto, destacando-se a sugerida pelo ex-Presidente da República, Artur Bernardes (PR/MG), que estipulava: “A intervenção no terreno econômico, quando o interesse público o aconselhar, será regulada em lei, nos limites fixados pela Constituição. Mediante lei especial, poderá a União monopolizar determinada indústria quando a lei o aconselhar” (C. C., IV: 285).

O discurso de Artur Bernardes em defesa de sua emenda é um verdadeiro libelo contra o intervencionismo do Estado na economia. Citando seu próprio exemplo de cafeicultor e usineiro na zona da mata mineira, censura veementemente a intervenção do Estado na economia concentrando-se no exemplo das autarquias (DNC, IAA etc.): “[...] Não é possível que, depois dos exemplos que nos oferecem os Institutos que desgraçaram e ainda desgraçam a nação, coloquemos na Constituinte dispositivo dessa ordem. Só excepcionalíssimamente [sic] deve ser lícito ao Estado intervir na economia. É da História que, toda vez que o Estado intervém, a não ser em casos excepcionalíssimos, o faz para causar danos à sociedade e às iniciativas particulares, para não falar no capital. Que fizeram os Institutos durante esses anos de existência? Tive ensejo de, no plenário, mostrar o que fez o Departamento do Café. Foi um ninho de escândalos: foi o Departamento que mais contribuiu para a corrupção dos costumes brasileiros. E não há nada que se possa comparar a esse dano moral” (C. C., IV: 287).

Em seguida, Artur Bernardes prossegue no seu libelo contra as autarquias e o intervencionismo estatal em geral, os quais são defendidos pelo ex-ministro da Fazenda estadonovista, Souza Costa (PSD/RS).

Após a defesa de Artur Bernardes, o udenista Milton Campos (UDN/MG) sugere uma emenda

de natureza mais moderada, com o fito de colocar limites ao intervencionismo estatal. Após a incorporação da sugestão de Milton Campos pela “Grande Comissão”, o *Primitivo Projeto* ficou assim redigido:

Art. 164 par. 2º. *A lei que regular o trabalho, a produção e o consumo poderá estabelecer as limitações exigidas pelo bem público.*

par. 3º. *A faculdade reconhecida à União de intervir no domínio econômico e de monopolizar, mediante lei especial, determinada indústria ou atividade, terá por base o interesse público e por limites os direitos fundamentais assegurados na Constituição (X: 263).*

Mais uma vez, o preceito “nacional-desenvolvimentista” do Projeto de Constituição foi submetido a um verdadeiro bombardeio de emendas, unificando “neoliberais” e “desenvolvimentistas do setor privado” na oposição ao texto do dispositivo, tendo sido apresentadas nada menos do que 11 emendas ao parágrafo 2º e 14 emendas ao parágrafo 3º do mesmo. Dentre estas destaca-se a do cafeicultor e líder rural goiano Jales Machado (UDN/GO), sugerindo a seguinte redação alternativa ao preceito:

Emenda nº 1113. par.2º. “É vedado aos governos o estabelecimento de qualquer controle econômico que suprima os efeitos da lei econômica da oferta e da procura, salvo nos períodos de guerra, de extrema escassez, ou de excedentes gravosos.

par.3º. Mesmo nos períodos excepcionais deste artigo, o controle não poderá alterar a justa relação de preço das trocas entre as zonas rurais e os centros industriais” (*Anais da Constituinte*, XIII: 285).

Desnecessário dizer que a justificativa da emenda consistia num violento libelo contra o intervencionismo estatal na economia. Também o banqueiro Mário Brant (PR/MG) apresentou emenda sugerindo redação semelhante sob a justificativa de que: “[...] A faculdade econômica conferida ao Estado de intervenção sem critério preciso, investe-o do poder de suprimir de fato a liberdade econômica. [...] Os parágrafos 2º e 3º do artigo 164 estabeleceram, inadvertidamente, no Brasil, o comunismo potencial. Os signatários pedem, para a gravidade do assunto, a atenção da ilustre comissão que demonstrou

com tanto esclarecimento e elevação seu propósito de dotar a Nação de uma carta democrática” (XIII: 287).

Entretanto, não era apenas dos setores neoliberais mais conservadores ligados à economia agro-exportadora e ao setor comercial-bancário, que provinha a resistência ao princípio da monopolização contido no anteprojeto. Também o PSD paulista, que contava entre seus integrantes com importantes lideranças políticas de vários segmentos das classes dominantes paulistas, sugeriu a seguinte emenda suprimindo a referência ao princípio da monopolização constante no projeto:

Emenda nº 2050. par.3º. "A intervenção do Estado no domínio econômico, para suprir deficiências da iniciativa individual e, mediante lei especial, para coordenar os fatores de produção, terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição" (XIV: 259).

Na “justificação” da emenda, assinada por grande parcela do PSD paulista, dentre os quais o industrial *Horácio Láfer (PSD/SP)*, afirmava-se que: “O regime democrático não se coaduna com a livre intervenção do Estado na economia. A ostensiva intervenção nas atividades econômicas é atitude própria dos regimes totalitários. O essencial é organizar e racionalizar nossas atividades econômicas, mediante cooperação de todas as classes produtoras e coordenação das iniciativas individuais, únicas realmente produtoras de riqueza a capazes de alicerçar a prosperidade do Brasil” (Id.: 259).

Não obstante as 25 emendas apresentadas, o *Projeto Revisto* conservou as diretrizes básicas do dispositivo, vale dizer, assegurou o princípio da intervenção do Estado e sua prerrogativa de monopolizar determinado ramo ou setor industrial. Entretanto, a ofensiva dos neoliberais associados aos desenvolvimentistas do setor privado não se encerrou aí. Durante as *discussões do Projeto Revisto em plenário (Anais da Constituinte, XXIII: 93-105)*, foram solicitados destaques para diversas emendas. Após acirrados debates, os desenvolvimentistas do setor privado obtiveram uma vitória parcial com a aprovação da emenda supressiva de Alde Sampaio (UDN/PE), que eliminava o par.2º do

primitivo projeto, ficando o dispositivo com a forma final do artigo 146 transcrito acima, conservando-se a menção ao princípio da monopolização.

Art. 149. *A lei disporá sobre o regime dos bancos de depósito, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos.*

Em relação a este dispositivo, passou a haver uma polarização diferente das ocorridas nos artigos anteriores. Ou seja: se nos artigos 145 e 146 da Constituição os desenvolvimentistas nacionalistas aliaram-se aos não-nacionalistas para fixar na Carta Constitucional os preceitos que asseguravam o fortalecimento do setor estatal na economia, no artigo 149 os *desenvolvimentistas não-nacionalistas aliam-se aos neoliberais e a uma parcela dos desenvolvimentistas do setor privado contra os desenvolvimentistas nacionalistas, que eram mais rigorosos na redação dos dispositivos que disciplinavam a entrada de capital estrangeiro na economia.* Mais importante ainda: os desenvolvimentistas não-nacionalistas foram vitoriosos nesse confronto, na medida em que conseguiram suprimir do “anteprojeto Agamenon” os dispositivos de cunho mais nacionalizante redigidos pelo ex-ministro da Justiça de Vargas.

Com efeito, contrastando os dispositivos redigidos sob a inspiração dos desenvolvimentistas nacionalistas, com as propostas defendidas pelos desenvolvimentistas não-nacionalistas durante o processo constituinte, podemos verificar que a redação final do texto constitucional resultou numa derrota dos desenvolvimentistas nacionalistas capitaneados por Agamenon Magalhães.

Por exemplo, no texto no *anteprojeto primitivo* redigido por Agamenon Magalhães nos trabalhos da Subcomissão constava:

Art. 7. A lei regulará a nacionalização dos bancos de depósito e das empresas de seguro em todas as suas modalidades (*Relatórios e Pareceres*: 83).

Ora, a menção à *nacionalização* dos bancos de depósito e empresas de seguros *em todas as suas modalidades* no anteprojeto desencadeou uma verdadeira tempestade durante os trabalhos constituintes, provocando extensos debates na

Comissão da Constituição (C. C., IV: 309-328) e a elaboração de 14 emendas ao texto do Projeto, emendas estas sugeridas principalmente por parlamentares da corrente desenvolvimentista não-nacionalista agrupada no PSD. Durante os trabalhos da “Grande Comissão” encontramos, por exemplo, afirmações como esta, do peessedista mineiro e vice-presidente do PSD, *Benedito Valadares (PSD/MG)*, opositor ferrenho do princípio da nacionalização dos bancos e das empresas de seguro: “Sr. Presidente, somos contrários a qualquer restrição ao capital estrangeiro. Nossa pátria precisa da entrada desse capital, seja qual for a sua modalidade. Os abusos que têm havido não justificam fecharmos as portas à entrada do capital estrangeiro para a fundação de bancos. [...] Estas cautelas devem ser tomadas, mas afugentar, pura e simplesmente, o capital estrangeiro em matéria de bancos, parece-me desacertado, mormente tratando-se de país como o nosso, onde a economia ainda é incipiente. Estamos criando um parque industrial e não podemos tentar qualquer restrição à entrada de capital estrangeiro, conquanto seja favorável às medidas que acobertam a economia brasileira de abusos com relação ao emprego desse capital em nossa pátria. [...] A fundação de bancos é uma das formas, justamente, pelas quais poderemos atrair o capital estrangeiro. O capital americano, por exemplo, que tem grande entrada no Brasil, afluirá para o nosso meio se permitirmos a entrada de bancos estrangeiros” (C. C., IV: 313).

É importante sublinhar que Benedito Valadares era um dos políticos peessedistas mais influentes da época, estreitamente entrosado com as diretrizes programáticas do governo Dutra e líder da bancada do PSD/MG, uma das mais ativas durante os trabalhos constituintes. O veemente apelo do prócer peessedista ao capital estrangeiro, viria tomar forma mais concreta através da seguinte emenda, sugerida por quase todo o PSD mineiro, e cujo primeiro signatário era *Israel Pinheiro (PSD/MG)*, uma das mais destacadas lideranças políticas peessedistas e que havia sido primeiro presidente da empresa estatal *Vale do Rio Doce* durante o Estado Novo¹⁸:

¹⁸ Além de Israel Pinheiro, eram signatários da emenda os peessedistas mineiros Rodrigues Seabra,

Emenda nº 1135: “A lei regulará o regime dos bancos de depósitos e das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos, com as adequadas diferenciações entre os institutos nacionais e estrangeiros”.

Esta emenda (uma das muitas contrárias à nacionalização dos bancos e/ou empresas de seguro) seria aprovada com algumas alterações de redação e seria posteriormente transformada no artigo 149 da Carta Constitucional, mesmo com o veemente parecer contrário da principal liderança “nacional-desenvolvimentista” na Constituinte, Agamenon Magalhães.

Quase a mesma tramitação ocorreria com o que veio a ser o artigo 151 da Constituição, que regulamentava o regime das empresas concessionárias de serviço públicos, com a diferença de que neste caso se travou uma intensa luta em plenário pela supressão da menção à nacionalização das empresas concessionárias de serviço público e à adoção do critério do “custo histórico” para a avaliação de tais empresas, supressão esta que foi defendida veementemente pelo ministro da Fazenda de Vargas e desenvolvimentista não-nacionalista *Souza Costa (PSD/RS)*.

III. CONCLUSÃO

À guisa de conclusão agregamos a este artigo um “Anexo” contendo um “quadro síntese” das principais propostas de redação sugeridas pelas várias “correntes de pensamento econômico” da Constituinte a alguns dispositivos básicos do título “*Da Ordem Econômica e Social*” da Constituição de 1946. Esse quadro nos permite demonstrar a hegemonia dos “desenvolvimentistas não-nacionalistas (setor público)” na Constituinte de 1946, na medida em que são as suas sugestões que mais se aproximam do conteúdo final dos dispositivos em questão.

José Maria Alkimin, Gustavo Capanema, Celso Machado, Benedito Valadares, Duque Mesquita, Lahir Tostes, Juscelino Kubitschek, Olinto Fonseca, Bias Fortes e Augusto Viegas.

Sérgio Soares Braga é Professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná e Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

ANEXO

ARTIGOS DO TÍTULO “ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL” DA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Art. 146. A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, par. 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive

as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

Art. 149. A lei disporá sobre o regime dos bancos de depósito, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos.

Art. 151. A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

Parágrafo único. Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender a necessidades de melhoramentos e expansão desses serviços. Aplicar-se-á a lei às concessões feitas no regime anterior, de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato.

QUADRO I

OS DIFERENTES MODELOS DE DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

NEOLIBERAL	DESENVOLVIMENTISTA	DESENVOLVIMENTISTA
<p>Art. 145. A Ordem Econômica e Social tem por base a <i>iniciativa individual e por objeto a valorização do indivíduo</i>, de modo a que todos concorram em justa, proporcional e progressiva medida de suas forças, para o maior bem-estar de cada um.</p>	<p>Art. 145. A Ordem Econômica tem por base a <i>liberdade de ação particular</i>, subordinada, porém, ao interesse público e aos preceitos de justiça social regulados por lei.</p>	<p>Art. 145. A ordem econômica tem por base os <i>princípios da justiça social</i>, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização humana do trabalho.</p>
<p>Art. 145 (variante). A ordem econômica baseia-se na iniciativa individual, no poder de criação e de invenção do indivíduo, exercido dentro dos limites do bem público.</p>		<p>Art. 145 (variante): A ordem econômica tem por base os <i>princípios da justiça social</i>, conciliando a liberdade de iniciativa particular com a intervenção do Estado.</p>

NEOLIBERAL

Parágrafo Único. São meios assecuratórios do equilíbrio social, a tributação, a educação e a assistência.

Art. 146. *É vedado aos governos o estabelecimento de qualquer controle que suprima os efeitos da lei econômica da oferta e da procura, salvo nos períodos de guerra, de extrema escassez, ou de excedentes gravosos.*

Art. 146 (variante). A União poderá intervir no domínio econômico mediante lei especial, tendo essa faculdade por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados.

Parágrafo Único. É vedado ao poder público *cercear de qualquer modo* a produção, circulação e consumo de bens necessário à subsistência ou a um padrão mediano de vida.

Art. 147. *O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social.*

Art. 147 (variante). O direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse coletivo. A lei facilitar a aquisição da propriedade imóvel ao maior número possível de cidadãos.

Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

DESENVOLVIMENTISTA

Parágrafo Único. O trabalho é um *dever social* que ao Estado cumpre proteger tendo em conta a assiduidade do trabalho.

Parágrafo Único (variante). É assegurado socorro ao trabalho nos *limites das forças da Nação.*

Art. 146. A intervenção do Estado no domínio econômico, *para suprir deficiências da iniciativa individual e,* mediante lei especial, para coordenar os fatores de produção, terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Art. 146 (variante). A União poderá intervir no domínio econômico mediante lei especial, tendo essa faculdade por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados.

Parágrafo Único. {Omissa}.

Art. 147. *O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social.*

Art. 147 (variante). *O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social.* A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141 par. 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

DESENVOLVIMENTISTA

Parágrafo Único. O trabalho é *dever social* e será assegurado a todos em condições que possibilitem existência digna.

Art. 146. A União é reconhecida a faculdade, mediante lei especial, de intervir no domínio econômico e de monopolizar determinada indústria ou ramo de atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Parágrafo Único. A lei que regular o trabalho, a produção e o consumo *poderá estabelecer as limitações exigidas pelo bem público.*

Art. 147. *O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social.* A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141 par. 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

Art. 147 (variante). *O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social de modo a permitir a justa distribuição da propriedade com iguais oportunidades para todos os cidadãos.*

Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

NEOLIBERAL	DESENVOLVIMENTISTA	DESENVOLVIMENTISTA
<p>Art. 149. A lei regulará as restrições ao estabelecimento de bancos estrangeiros de depósitos, bem como a nacionalização das empresas de seguros e de capitalização.</p>	<p>Art. 149. A lei regulará as condições de concorrência entre os bancos de depósito, as empresas de seguro e de capitalização e outras de fins análogos, de modo que o capital de procedência estrangeira <i>não se coloque em situação de predominância sobre o capital nacional.</i></p>	<p>Art. 149. A lei regulará o regime dos bancos de depósito e das empresas de seguro e capitalização e de fins análogos, com as adequadas diferenciações entre os institutos nacionais e estrangeiros.</p>
<p>Parágrafo Único. O capital estrangeiro investido ou para reinvestimento no país gozará, com as restrições constantes desta Constituição, de <i>tratamento igual</i> ao concedido ao nacional.</p>		
<p>Art. 151. As empresas concessionárias de serviços públicos, federais, estaduais e municipais deverão constituir com a maioria de brasileiros a sua administração ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência.</p>	<p>Art. 151. Os serviços públicos federais, estaduais e municipais só poderão ser concedidos a pessoas <i>naturais domiciliadas no País, ou a pessoas jurídicas brasileiras.</i> A lei regulará o regime das empresas concessionárias, tendo em vista a fiscalização, as oportunas revisões de tarifas, a necessidade de melhoramento e expansão dos serviços, a justa remuneração do capital e o interesse dos consumidores.</p>	<p>Art. 151. Os serviços públicos federais, estaduais e municipais só poderão ser concedidos a pessoas <i>naturais domiciliadas no País, ou a pessoas jurídicas brasileiras.</i> A lei regulará o regime das empresas concessionárias, tendo em vista a fiscalização, as oportunas revisões de tarifas, a necessidade de melhoramento e expansão dos serviços, a justa remuneração do capital e o interesse dos consumidores.</p>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMINO, João.** (1980). *Os democratas autoritários: liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946.* São Paulo, Brasiliense.
- ALEM, Sílvio Frank.** (1981). *Os trabalhadores e a redemocratização; estudo sobre o Estado, partidos e a participação dos trabalhadores na conjuntura da guerra e do pós-guerra imediato (1942-1948).* Dissertação de Mestrado. Campinas, IFCH/UNICAMP.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de & MARTINS, Carlos Estevam.** (1973). *Modus in rebus; partidos e classes na queda do Estado Novo.* São Paulo, mimeo.
- BANDEIRA, Moniz.** (1973). *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história).* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- BELOCH, Israel & ABREU, Alzira Alves de** (coords.). (1984). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983.* 4 vols. Rio de Janeiro, Ed. Forense-Universitária/FGV/CPDOC.
- BIELCHOWSKY, Ricardo.** (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.* Rio de Janeiro, IPEA.
- BOITO Jr., Armando.** (1984). *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo.* 2ª ed. São Paulo, Brasiliense.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL.** (1946-1951). *Anais da Assembléia Constituinte de 1946.* 26 vols. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL.** (1947). *Anais da Comissão da Constituição.* 5

vols. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. (1946). *Diário da Assembléia Constituinte, Ano I (1-161)*. 2 fev. a 19 set. 1946. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. (1986). *Regimentos das Assembléias Constituintes do Brasil*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

BRAGA, Sérgio Soares. (1996). *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946; um perfil sócio-econômico e regional da Constituinte de 1946*. 2 vols. Dissertação de Mestrado. Campinas, IFCH/UNICAMP.

CARONE, Edgard. (1985). *A República liberal I — instituições e classes sociais (1945-1964)*. São Paulo, DIFEL.

CARONE, Edgard. (1985a). *A República liberal II — evolução política (1945-1964)*. São Paulo, DIFEL.

CARONE, Edgard. (1988). *O Estado Novo (1945-1937)*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

CORSI, Francisco Luiz. (1991). *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-1945)*. Dissertação de Mestrado. Campinas, IE/UNICAMP.

DINIZ, Eli. (1978). *Empresariado, Estado e capitalismo no Brasil, 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

DRAIBE, Sônia. (1985). *Rumos e metamorfoses; Estado e industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

DUARTE, José. (1947). *A Constituição brasileira de 1946. (Exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembléia Constituinte)*. 3 vols. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

FRANCO, Virgílio de Melo. (1946). *A campanha da UDN (1944-1945)*. Rio de Janeiro, Livraria Editora Zélio Valverde S. A.

FONSECA, Pedro César Dutra da. (1989). *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo, Brasiliense.

HILTON, Stanley E. (org.). (1977). *O Brasil e*

a crise internacional (1930-1945). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

HILTON, Stanley E. (1987). *O ditador e o embaixador (Getúlio Vargas, Adolfo Berle Jr. e a queda do Estado Novo)*. Rio de Janeiro, Record.

LIPSET, Seymour Martin. (1992). *Consenso e conflito; ensaios de sociologia política*. Lisboa, Gradiva.

MARTINS, Luciano. (1976). *Pouvoir et développement économique; formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos.

MICELI, Sérgio. (1986). "Carne e osso da elite política brasileira pós-1930". In: FAUSTO, Bóris. (org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III — O Brasil Republicano, v. 3 — "Sociedade e Política (1930-1964)". 3ª ed. São Paulo, DIFEL, pp. 557-596.

MOURA, Gerson. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

MOURA, Gerson. (1991). *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

PANDOLFI, Dulci Chaves. (1989). "A construção da democracia no Brasil: avanços e retrocessos (1946-1947)". *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Vértice/ANPOCS, pp. 158-184.

PEREIRA, Osny Duarte. (1964). *Que é a Constituição? (Crítica à Carta de 1946 com vistas a Reformas de Base)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

POULANTZAS, Nicos. (1968). *Pouvoir politique et classes sociales dans l'Etat capitaliste*. Paris, François Maspero.

POULANTZAS, Nicos. (1975). *La crise des dictatures; Portugal, Grèce, Espagne*. Paris, François Maspero.

SAES, Décio. (1986). "Classe média e política no Brasil; 1930-1964". In: FAUSTO, Bóris. (org.). *História geral da civilização brasileira*, Tomo III — O Brasil Republicano, v. 3 — "Sociedade e Política (1930-1964)". 3ª ed. São

Paulo, DIFEL, pp. 459-506.

SAES, Décio. (1994). *Estado e democracia: ensaios teóricos*. Campinas, IFCH/UNICAMP.

SILVA, Hélio. (1976). *1945: Por que depuseram Vargas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1990). *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 3ª ed. São Paulo, Alfa-Ômega.

VALE, Osvaldo Trigueiro do. (1978). *O general Dutra e a redemocratização de 1945*. Rio de

Janeiro, Civilização Brasileira.

WEFFORT, Francisco. (1973). "Origens do sindicalismo populista no Brasil (a conjuntura do após-guerra). *Estudos CEBRAP*, São Paulo, 4: 67-105, maio/junho.

WEFFORT, Francisco. (1973a). *Dejemonos de farsas inúteis! História crítica ou história ideológica?* São Paulo, mimeo.

WEFFORT, Francisco. (1978). *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.