

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

A TRANSIÇÃO INCOMPLETA: HORÁCIO LAFER E A DEFESA DO  
LIBERALISMO NA CONSTITUINTE DE 1946

Caius Vinicius de Oliveira Gomes  
Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Noé Freire Sandes

GOIÂNIA  
2008

CAIUS VINICIUS DE OLIVEIRA GOMES

A TRANSIÇÃO INCOMPLETA: HORÁCIO LAFER E A DEFESA DO  
LIBERALISMO NA CONSTITUINTE DE 1946

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal de Goiás, para obtenção da titulação de Mestre em História.

**Área de Concentração:** História, Memória e Imaginários Sociais.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Noé Freire Sandes

Goiânia

2008

CAIUS VINICIUS DE OLIVEIRA GOMES

A TRANSIÇÃO INCOMPLETA: HORÁCIO LAFER E A DEFESA DO  
LIBERALISMO NA CONSTITUINTE DE 1946

Dissertação defendida e aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_,  
pela Banca Examinadora constituída pelos professores.

---

Prof.<sup>o</sup>. Dr.<sup>o</sup>. Noé Freire Sandes (UFG)

Presidente da Banca

---

Prof.<sup>o</sup>. Dr.<sup>o</sup>. Antonio de Almeida (UFU)

---

Prof.<sup>o</sup>. Dr.<sup>o</sup>. Barsanufu Gomides Borges (UFG)

---

Elio Cantalício Serpa (UFG)

À Iran e Rosa, queridos pais, amigos e  
confidentes.

À minha tia Carmen, meu constante orai e vigiai.

À Daiany e Ana Beatriz, mulheres de minha  
vida.

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Noé Freire Sandes, pela dedicação, confiança e companheirismo.

Aos Professores Barsanufu Gomides Borges (UFG), Antônio de Almeida (UFU) e Elio Cantalício Serpa (UFG) pela dedicação.

Ao irmão de sempre Cristiano Vinicius por tudo que representa em minha vida.

Aos irmãos Luciano e Daniela.

Aos amigos Fernanda Rodrigues Alves, Fernando Silva Tiago, Cristiano Alexandre dos Santos, Mical Stival, Henrique de Oliveira, Jutorides Damaceno e, especialmente, Américo Couto, pela dedicação e camaradagem.

*“As reminiscências, os escolhos, velhas práticas e antigos usos dos regimes autocráticos que experimentamos continuam tão vivos como antes. Vestidos com roupagem nova, servem aos mesmos senhores”.*

*“No Brasil, mesmo as constituições democráticas sempre foram geradas no ventre das ditaduras que a precederam”.*

NOGUEIRA, Octaciano, 2005: XXI-XXIII

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 Estado, Modernização e Industrialismo.....	16
1.1 A articulação industrialista paulista em meio política de modernização do Estado. ....	17
1.2 Industrialismo Paulista – A instituição da política modernizante industrial.....	21
1.3 Redemocratização e a Constituinte de 1946: análise do processo social, político e partidário. . ....	26
1.4 Queremismo – <i>nós queremos, vós não quereis!</i> .....	28
1.5 Os agentes políticos partidários frente ao quadro de rupturas e continuidades na redemocratização brasileira.....	30
CAPÍTULO 2 Governo Dutra e a Constituinte de 1946: Rupturas e continuidades frente à política modernizante do país.....	37
2.1 Os debates constituintes: desenvolvimento e partidarismo em pauta.....	43
2.2 Lafer entre Simonsen e Gudin.....	61
2.2.1 – Simonsen e Gudin- Indústria, Técnica e Modernização.....	62
2.2.2 – Pêndulo Desenvolvimentista- Planejamento ou Liberalismo em face da Modernização.....	66

CAPÍTULO 3 Horácio Lafer e a defesa da conciliação entre liberalismo e intervencionismo.....	79
3.1 Horácio Lafer. <i>Czarismo, pogroms, empreendedorismo e papel</i> .....	80
3.2 Lafer – Representação política em face ao liberalismo.....	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	126

## **LISTA DE ABREVIACÃO E SIGLAS**

CIESP - CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

FIESP- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SENAI- SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DOS INDUSTRIÁRIOS

SESI – SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA

IDORT – INSTITUTO ORGANIZAÇÃO RACIONAL DO TRABALHO

CSN- COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL

FAB- FORÇA AÉREA BRASILEIRA

FEB- FORÇA EXPEDICIONÁRIA BRASILEIRA

PTB- PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO

PCB- PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO

USP- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

PR- PARTIDO REPUBLICANO

ANL- ALIANÇA NACIONAL LIBERTADORA

MUT- MOVIMENTO UNIFICADOR DOS TRABALHADORES

ED- ESQUERDA DEMOCRÁTICA

URSS-UNIÃO DA REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS

CNPIC- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL E COMERCIAL



CFCE- CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR

CPE- CONSELHO DE POLÍTICA ECONÔMICA

PI - PORTARIA INTERMINISTERIAL

SALTE- SAÚDE, ALIMENTAÇÃO, TRANSPORTE E ENERGIA.

## RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade refletir sobre o debate político na constituinte de 1946, a partir do quadro de crise econômica configurado pelo fim da guerra e o conseqüente derrocada da Ditadura Estadonovista, visando compreender os impasses e dilemas enfrentados pelos atores políticos diante da necessidade de reordenação do quadro institucional no que diz respeito à política econômica. O pensamento liberal estava diante da complexa tarefa de redefinir a enorme presença do Estado na economia e na sociedade brasileira. O debate em torno do desenvolvimento da indústria foi um dos eixos das contendas observadas em meio a Constituinte. O estudo se deteve no pensamento de Horácio Lafer, entendendo-o como uma ponte entre as duas experiências políticas. A análise dos partidos, em especial da posição assumida diante dos impasses enfrentados no processo de reconstrução democrática, foi objeto de nossa atenção ao acompanhar o processo de mudanças e continuidades que caracterizaram o governo do presidente Dutra.

Palavras – chaves: Constituinte; liberalismo; dirigismo estatal; modernização; representação.

## Abstract

The present paperwork aims at looking over the political debate at the 1946 constituent, from the view of the economical crisis figured by the end of the war and the consequent finish of the New State Dictatorship, aiming at understanding the impasses and dilemmas faced by the political actors upon the necessity of reorganization of the institutional frame concerning the economic policy. The liberal though was facing the hard task of redefining the huge presence of the State in the Brazilian economy e society. The debate upon the development of the industry was a guidance axle of the disputes observed in the Constituent. The study is based on Horacio's Lafer ideas, considering him as a link between the two political experiences. The analysis of the parties, especially of the position taken upon the differences faced in the process of democracy rebuilding, was seen with attention by following the chancing process and continuation which characterized President Dutra's administration.

Key-words: Constituent; liberalism; state interventionism; modernization and representation.

## INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a Constituinte de 1946 ainda são recentes entre os historiadores, mas já existe um razoável conjunto de trabalhos nas áreas de sociologia e ciência política. O presente trabalho, portanto, tem por finalidade refletir sobre o debate político na constituinte, a partir do quadro de crise econômica configurado pelo fim da guerra e o conseqüente fim da Ditadura Estadonovista, visando compreender os impasses e dilemas enfrentados pelos atores políticos diante da necessidade de reordenação do quadro institucional no que diz respeito à política econômica destacando, sobretudo, o debate sobre o liberalismo e o dirigismo estatal pautado pelo planejamento. Para tanto, a industrialização aparecerá como eixo norteador das contendas observadas em meio a Constituinte.

A fonte principal utilizada foi os *Anais da Constituinte de 1946*, levando em consideração as representações partidárias que deram contorno aos debates políticos na época e, principalmente, de que modo a política de modernização a partir da atuação constituinte de Horacio Lafer, se reorganizou mediante um

conjunto transformações que caracterizariam as rupturas e continuidades perante a modernização varguista.

Com a queda da Ditadura Estadonovista emerge em meio as mais variadas vertentes políticas nacionais a necessidade de promover uma readequação das estruturas de Estado, capaz de fomentar o reenquadramento do país no novo cenário histórico evidenciado pós-Segunda Grande Guerra. Vale ressaltar que o Brasil não se desvincilhou da proposta varguista de maneira súbita. Ao contrário, os debates constituintes estabeleciam direta relação com os alicerces de modernização de Estado empreendida por Vargas. Neste sentido, 1945 pode ser entendido como um ano símbolo de um processo de rupturas e continuidades da política modernizante brasileira empreendida pós-1930.

Com o iminente fim do Estado Novo surgem em meio aos grupos sociais as dúvidas pertinentes ao quadro de transformações que se formara. Seria o Governo Dutra capaz de garantir a continuidade do industrialismo brasileiro onde o capital estrangeiro tendia a expandir? De que maneira esse tempo de incertezas influenciaria a atuação política do grupo de industriais e intelectuais que conferiram a São Paulo o posto de maior centro econômico-industrial do país ?

A presente dicotomia entre dois projetos de desenvolvimento, quais sejam - o dirigismo estatal colimado por Roberto Simonsen e o liberalismo que terá como maior referência Eugenio Gudín – marcaram o debate sobre qual norte deveria ser tomado pelo governo Dutra, consagrando uma encruzilhada entre duas vertentes de pensamento que ora se aproximaram e afastaram, conferindo a política nacional um rico momento de reflexão quanto aos caminhos que deveriam ser tomados.

Diante do exposto uma série de questionamentos vem à tona sobre as diretrizes que deveriam seguir o país para o alcance da recuperação econômica. O tema indústria permeará os ciclos de debates constituintes, legando à nação dúvidas e incertezas sobre os sustentáculos que foram definidores da nova política econômica do governo Dutra. Herdeiro infiel de uma herança política que compactuara, mas que urgia o rompimento, pelo menos parcial, daquilo em que fora concebido, ou seja, o Estado Vargasista.

A Constituinte de 1946 conseguiria acomodar os anseios de uma camada de empresários e industriais, insatisfeitos com a crise econômica e a queda da produção industrial observada na primeira metade da década de 1940? Poderia o Brasil definir uma política econômica capaz de rearranjá-lo no quadro do desenvolvimento econômico e industrial pós-1945 em meio a um quadro de crise econômica proveniente do desmanche da economia de guerra? De que maneira a economia nacional, principalmente o industrialismo<sup>1</sup> se reorganizaria ante a perda da tutela autoritária do Estado Novo? Qual seria a política econômica adotada pelo governo vindouro em relação à continuidade do desenvolvimento do

---

<sup>1</sup> Fase de aperfeiçoamento técnico avançado, alcançado por intermédio da ciência aplicada, cujas características típicas são a produção em larga escala e o emprego da energia mecânica, um mercado amplo, uma mão-de-obra especializada com uma complexa divisão de trabalho e uma industrialização acelerada. O processo de industrialização seria o início do industrialismo; este também ocasiona profundas modificações sociais e no âmbito do trabalho propriamente dito, criando novas linhas de estratificação entre os trabalhadores, institucionalizando a mobilidade social e originando nova estrutura diferenciada de classes, fazendo surgir novas formas de vida especificamente industriais; mediante a institucionalização da oposição de classes, transforma os trabalhadores, de assalariados necessitados, em portadores industriais de uma função. O industrialismo estende a mecanização não somente à maior parte da indústria, senão também, em certa medida, à agricultura; origina, em grau cada vez mais amplo, a produção em grande escala, a extrema especialização e a extensa e complexa divisão do trabalho; acelera o desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte; produz profundas alterações nos grupos primários e secundários e nos processos sociais. [http://www.prof2000.pt/users/dicsoc/soc\\_i.html#industrialismo](http://www.prof2000.pt/users/dicsoc/soc_i.html#industrialismo). Este entendimento é observado em análises de teóricos que se ocupam com o tema Estado e Indústria durante o período estadonovista como Diniz, Draibe, Braga, entre outros.

industrialismo? Todos esses questionamentos fizeram da transição política em questão, um período de dúvidas inerentes aos rumos que a política industrial tomaria a partir de então.

Diante do exposto será apresentado inicialmente um quadro histórico da origem do grupo industrialista de São Paulo, levando em consideração a criação de Federações, Confederações, Órgãos e Institutos, mas também, a capacidade de enquadramento político apresentado por esse grupo de industriais, principalmente após o processo revolucionário de 1930. A opção por este critério de análise se dá por entendermos ser o industrialismo uma das maiores vertentes da política econômica modernizante empreendida por Vargas.

Em sua primeira parte o presente trabalho buscará esboçar um quadro histórico capaz de elucidar a origem do grupo industrial paulista e sua atuação na estrutura estadonovista. Ademais será apresentada uma análise da crise política de 1945 ressaltando o Queremismo em meio ao processo de sucessão varguista que já apontava uma polarização política envolvendo o PSD, a UDN e o PCB. A partir deste quadro de transição política, se faz necessário compreender as posições político-partidárias que seriam efetivadas em meio à eleição de Dutra e que estabeleceriam nítida influência na composição da Constituinte de 1946.

Em uma segunda parte, analisaremos como a composição político-partidária foi decisiva na elaboração dos debates que marcariam a Constituinte de 1946, as diversas correntes econômicas e políticas definidoras do industrialismo, assim como o posicionamento adotado em relação ao mesmo pelo partido governista, o PSD, principalmente paulista.

Optamos por destacar a atuação de Horácio Lafer, membro do PSD paulista e do grupo de industrialistas, na Constituinte. Ao defender as políticas

econômicas adotadas no governo Dutra, Lafer foi responsável pela elaboração de uma proposta que tinha o mérito de redefinir as políticas estatais sem negar a necessária atuação do Estado em setores estratégicos ou onde a iniciativa privada mostrava-se incapaz de atender às demandas da população. A definição da política econômica foi um dos temas centrais da Constituinte de 1946, portanto será necessário traçar um perfil das tendências políticas e das posições doutrinárias dos constituintes no debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento da economia, em especial, no apoio a industrialização.

A revolução de 1930 não foi acompanhada por um projeto capaz de delinear os rumos para o enfrentamento da grave crise do setor exportador com a queda dos preços do café. O fim dos partidos tradicionais e a instabilidade política impediram que o debate político apontasse qualquer solução de longo prazo para os problemas econômicos. Tentava-se solucionar as crises rotineiras com medidas emergenciais. Com a Constituinte de 1946 conceitos como Constituição, Direitos e Garantias Individuais, Liberalismo, Partidarismo, passaram de súbito, a ocupar os debates dos deputados constituintes. A referência política ainda era Vargas, e o próprio governo de Dutra não conseguiu livrar-se da forte herança oriunda da ditadura Estadonovista. O embate entre o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN) revela o dilema político enfrentado pelos atores políticos: o descompasso entre a expectativa aberta pelo retorno das práticas liberais e a longa experiência da ditadura.

A presença do Estado na economia era percebida de forma ambígua: de alavanca para o desenvolvimento industrial passou a ser considerado um problema, pois em meio à crise econômica se percebia o agigantamento do Estado como uma das causas do grave desequilíbrio orçamentário, questão de

difícil solução. Portanto, a Constituinte de 1946 trouxe ao país uma pauta de deliberações que se fazia nova para grande parte dos deputados, diante da necessidade de consagrar um novo modelo político e institucional.

O debate sobre Constituição exige do pesquisador a abertura para o diálogo com as diversas áreas que compõem as ciências sociais. Tal empreitada significa um desafio, pois há sempre diferenças metodológicas entre o cientista político, o economista e o historiador. Mas há mais encontros do que desencontros: foi por essa via (dos encontros) que procuramos estabelecer um diálogo entre correntes de pensamento tão diferentes.

## **CAPÍTULO 1**

### **ESTADO, MODERNIZAÇÃO E INDUSTRIALISMO**

Com a queda da Ditadura Estadonovista emerge no seio das mais variadas vertentes políticas nacionais a necessidade de redefinir as instituições ordenadas pela lógica da ditadura. Neste sentido, 1945 pode ser entendido como o símbolo de um processo de rupturas e continuidades da política modernizante brasileira empreendida por Vargas pós-1930.



A Redemocratização do país teve como desafios a manutenção de uma política capaz de garantir o complexo de alianças formadas no interior do Estado Novo, mas com uma diferença substantiva: o fim da Ditadura. Inicia-se, portanto, uma fase de aproximação com as idéias liberais após um longo período de experiência autoritária. Com o iminente fim do Estado Novo, uma série de dúvidas se desenhava no novo horizonte político: os industriais se dividiam entre a expectativa de que a política industrial protecionista fosse mantida e as novas possibilidades abertas pelo ingresso do capital estrangeiro.

O Liberalismo Econômico reaparecia como matriz ordenadora da economia com o fim da Segunda Guerra, reatando o diálogo com o projeto jurídico criado pela Constituição de 1934 que fora esquecido e esconjurado com a implantação do Estado Novo. Acrescente-se ao quadro de insegurança, o contexto de crise econômica advinda do desmantelamento da economia de guerra e a queda da produção industrial. Da Constituinte esperava-se uma tarefa hercúlea: a definição de novas regras entre o trabalho e o capital, a questão agrária, as práticas democráticas e a presença dos comunistas, etc. Enfim, na perspectiva adotada interessa-nos, sobretudo, entender a atuação dos industriais no rearranjo político ocorrido entre 1945 e 1946.

### **1.1 – A ARTICULAÇÃO INDUSTRIALISTA PAULISTA EM MEIO À POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO.**

A Era Vargas simbolizou um maior fortalecimento econômico de São Paulo em relação a qualquer estado da União, principalmente, durante a instituição da Ditadura Estadonovista. Vale ressaltar que São Paulo já assumira a liderança

econômica desde a Primeira República. Há muito tempo, esse estado federativo vinha apresentando resultados econômicos que lhe atribuíam papel de destaque, tanto na agricultura relacionada, principalmente, ao café, quanto no desenvolvimento industrial, pautado no desenvolvimento de uma indústria de substituição de importações. Já em meados do século XIX, o Rio de Janeiro perdia o posto de maior pólo cafeeiro do Brasil para São Paulo, o mesmo aconteceria com a indústria nas primeiras décadas do século XX.

Com o advento do Estado Novo a política de modernização do Estado passa a ter como um dos seus principais símbolos ou metas precípuas a industrialização. Nota-se a intervenção estatal capaz de garantir o desvio de capitais de investimentos para o setor urbano-industrial. Tal perspectiva só pode ser compreendida a partir da aliança entre o setor industrial com o setor agrícola que mereceu menor atenção do Estado. (LINHARES, SILVA, 1999:73).

As variadas teses verificadas em relação ao Estado Novo remetem-se ora a um modelo de sistema de poder moldado por um Estado forte, centralizado e apartidário, autônomo marcado, pois, por um forte aspecto de neutralidade; ora por um forte pessoalismo político capaz de garantir a autonomia do Estado através do fortalecimento do Executivo; ou ainda por meio de uma capacidade de manipulação e conciliação das divergências de poder a partir de uma ação unilateral do poder central, não são capazes de explicitar o complexo quadro de relações hegemônicas surgidas no seio do Estado em questão. Seria a prática política varguista marcada por um sensível jogo de relações composto por uma constante alteração de enrijecimentos e maleabilidades executadas pelos centros diretivos do poder (DINIS, 1983:79).

Para consolidar o Industrialismo como uma das principais vertentes caracterizadoras da modernização varguista dois fatores direcionavam os debates governamentais da época, quais sejam: centralização do poder e a idéia de predomínio da ordem pública. O primeiro ponto refere-se diretamente à necessidade de fortalecer o Poder Executivo nacional como pré-condição para evitar os particularismos ou localismos políticos que marcaram a Primeira República. O fortalecimento da federação passava necessariamente pela necessidade de diluição destes regionalismos. Neste sentido o corporativismo funcionou como uma alternativa viável para garantir a unidade política sem refutar a descentralização administrativa inerente ao Estado de Direito de época.

Nota-se que, em vários momentos, o Estado varguista foi obrigado a ceder às diversas pressões sociais advindas dos mais variados grupos que delineavam o quadro social econômico então vigente. Dinis reafirma esse posicionamento ao expor que:

"Na verdade, a ausência de uniformidade seria o traço marcante da política econômica implementada, o que se traduziria pela coexistência de medidas favoráveis à industrialização e medidas voltadas para o amparo dos interesses dos grupos econômicos tradicionais". (DINIS, 1983:90).

Para Eli Dinis, o entendimento das incongruências existentes em meio às diversas camadas observadas durante a instituição do Estado Novo, perpassava pela necessidade de acomodação de interesses de diversos grupos sociais da época. O Estado, enquanto instituição de poder assumiu o papel de gestor por meio da capacidade de dirimir conflitos e equacionar os problemas políticos, econômicos e sociais. Com isso, percebe-se que, segundo a autora, o Estado durante a Era Vargas não se colocou acima das camadas sociais, ao contrário. A análise do processo decisório dos vários órgãos técnicos demonstra que a

nascente burguesia industrial brasileira estava instalada no aparelho burocrático, e também indicava a direção a ser seguida, participando intensamente do processo decisório da política modernizante. Tal autora rejeita a pretensa passividade dos atores sociais, indicando de modo substantivo a modalidade do pacto que funciona para os empresários e trabalhadores, entretanto, sem desconsiderar as nuances inerentes a um Estado burguês que claramente se põe a serviço da ordem capitalista.

Neste momento ganha espaço um ainda nascente grupo de industriais paulistas que, sensíveis a esse quadro de transformações articula-se habilmente, e interferem diretamente nos mecanismos de poder, através de institutos, órgãos, ministérios. O Estado Vargas visava, por meio destes, garantir os mecanismos políticos necessários para o alcance do desenvolvimento da indústria, e posteriormente, do industrialismo enquanto prática modernizante mediante intensa negociação com os mecanismos de poder do Estado, portanto, esse Governo não deve ser compreendido como o demiurgo que se posiciona acima da sociedade, mas sim, como uma instituição que expressa às tensões inerentes à mesma. Nesse sentido o “Estado não é nem sujeito – algo que paira acima da sociedade - nem objeto (...), mas sim uma relação social. No interior do Estado estaria a condensação das relações presentes numa dada sociedade”. (MENDONÇA, 2005:203).

Esta perspectiva analítica permite melhor compreensão da natureza do Estado rompendo, necessariamente, com o viés mecanicista. O Estado é atravessado pelo conjunto de relações sociais existentes numa formação social determinada, incorporando, em si mesmo, os conflitos na formação social. (MENDONÇA, 2005:202).

Deste modo, evidencia-se que o fortalecimento do executivo durante o Estado Novo não significou a instauração de um Estado neutro, eqüidistante dos demais setores sociais. Por meio da redefinição dos canais de acesso e influência, o Estado estabelece distintas áreas às quais se garante acesso privilegiado aos grupos diretamente interessados, entretanto assegurando-se simultaneamente o fechamento do processo decisório em suas instâncias superiores. No entanto, se o Estado teria certa autonomia, a atuação dos grupos sociais também teria importância, impondo certos limites ao campo de atuação do Executivo, reduzindo ou ampliando a margem de alternativas possíveis ou definindo cursos legítimos de ação. (DINIZ, 1983, p. 85).

Borges lembra que Draibe afasta a idéia de um Estado meramente relacionado a interesse de segmentos burocráticos que almejavam a manutenção e fortalecimento de seus privilégios econômicos. Com isso, neste aspecto corrobora-se a tese de Diniz, já que tanto Borges como Draibe colimam o fato de que o Estado deve ser analisado a partir de uma correlação de forças que emergem da própria ossatura estatal. (BORGES, 2008: 29). Borges sintetiza tal posicionamento, ao afirmar:

“O aparelho estatal constitui uma forma de estruturação organizacional dos interesses sociais e seu processo de edificação também se definiu como um campo particular de luta, no qual as forças sociais fundamentais trataram de impor, a seu modo, soluções à questão institucional, uma vez que esta era, também, parte constitutiva dos seus interesses”. (BORGES, 2008: 29).

A política modernizadora do Estado encontrava no viés econômico desenvolvimentista o alicerce para a concretização do projeto de industrialização capaz de alavancar a economia nacional. Mesmos aqueles que encontravam – se fora dos quadros governamentais, acreditavam ser de fundamental importância as

reformas estruturais capazes de garantir a ampliação do mercado em conjunto com maior distribuição regional e social da renda. Contudo, cabe advertir que a proposta distributiva fortalecia-se por meio da necessidade de incrementar o consumo da produção industrial. (BORGES, 2008: 33).

Então é perceptível a necessidade de estabelecer uma política estatal capaz de garantir a integração dos diversos segmentos econômicos a partir do dirigismo estatal, sem, contudo, excluir a atuação das forças sociais que seriam decisivas no reenquadramento do Estado durante o Governo Dutra.

## **1.2 INDUSTRIALISMO PAULISTA – A INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MODERNIZANTE INDUSTRIAL**

O desenvolvimento do setor econômico industrial em São Paulo esbarrava precisamente em três aspectos. Primeiro, em uma classe política brasileira da época composta por forte base ruralista com ampla capacidade de mobilização política. O dilema em relação a qual caminho seguir estava posto ao Estado brasileiro. Desenvolver a indústria significava romper com estruturas econômicas há muito consagradas, ligadas ao ruralismo. O Estado brasileiro da época tinha interesses fiscais, imprescindíveis para sua sustentação. A opção pelo desenvolvimento industrial de substituição de importações poderia significar a perda da capacidade de tributação ligada às importações, e conseqüentemente, despertar o antagonismo de setores com forte representação política.

Um segundo entrave encontrava-se na insuficiente infra-estrutura e na inexistência de mão-de-obra qualificada para as mais simples atividades industriais. E, por fim, percebia-se claramente a falta de coesão entre os grupos

de industriais, principalmente paulistas, em definir uma política de desenvolvimento industrial capaz de dar sustentabilidade as vertentes econômicas ligadas, direta ou indiretamente, a esse setor. Essa política seria imprescindível para a formulação de uma base minimamente homogênea de atuação.(MICELI, 1992: 58-59).

A burguesia ou grupo industrial brasileiro articulou-se no sentido estabelecer seu espaço de atuação, não evidenciando necessariamente uma Revolução Burguesa no país, mas, sobretudo, consolidando sua presença no interior do Estado:

“Em contraste, meus estudos sobre o período em questão levaram-me à conclusão de que, a despeito da veracidade do argumento da não hegemonia burguesa, as derivações daí decorrentes acerca das características do empresário brasileiro estavam equivocadas. O setor não foi passivo. Ao contrário, teve um papel ativo na definição de novos caminhos. Durante esse período, observou-se a consolidação de seu espaço econômico e a conquista de um espaço político próprio, ao diferenciar-se das elites tradicionais e definir sua identidade enquanto ator político. Se for verdade que não assumiu a liderança de uma “revolução burguesa” no país, por outro lado, tampouco se pode dizer que tenha sido conduzido a reboque, puxado pela clarividência das elites técnicas e militares que ascenderam ao poder estatal naquele momento”.(DINIS, 1978: 54).

A capacidade de readequação do grupo industrial paulista a esse intenso processo de reformas observadas durante a Era Vargas conferiu a São Paulo um papel de destaque no desenvolvimento da nova política econômica pós 1930. O pactualismo político não foi abandonado como diretriz governamental, contudo, o Estado Varguista proporcionou uma série de reformas capazes de conferir ao grupo industrial paulista as bases necessárias para o desenvolvimento

de um projeto industrialista fundado no famoso tripé: capital de investimento, mercado consumidor e matéria - prima.

A Revolução de 1930 marcou um importante momento para a configuração do papel do grupo industrial paulista no quadro da política nacional. O CIESP e demais centros e associações industriais, como, Centro das indústrias de Fiação e Tecelagem, Centro das Indústrias do Papelão, Centro do Comércio e Indústrias de Madeira do Estado de São Paulo, entre outros, apoiaram Júlio Prestes no processo político sucessório a Washington Luís. Tradicionalmente, setores industriais de São Paulo já se envolviam politicamente. Porém, a criação do CIESP trazia em seu contexto a preocupação em criar um arcabouço institucional capaz de dirimir possíveis conflitos relacionados à prática industrial transformando a industrialização em meta a ser perseguida como objetivo nacional.

O projeto industrialista do grupo paulista tinha duas preocupações precípuas, ou seja, o alcance da representação institucional da indústria que seria representada pelo CIESP, que posteriormente se transformaria em FIESP, e a criação de um aparelho composto por diversas entidades capazes de responder pela necessidade de criação de um sistema intelectual ligado à indústria, representado por órgãos como SENAI, SESI, IDORT e Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo.

Diante do desenvolvimento do industrialismo paulista e brasileiro, há de se destacar a figura de Roberto Simonsen como uma das personalidades mais importantes e responsáveis pelo desenvolvimento industrial na Era Vargas. Foi eleito Deputado Constituinte em 1934, tendo atuação marcante na criação das diversas entidades acima colimadas. Vale ressaltar que a racionalização do trabalho juntamente ao aprimoramento das técnicas de produção industrial foram



preocupações prementes do pensamento simonseano. Este que aqui mencionamos possuía certa visão holística em relação aos problemas brasileiros. Simonsen acreditava que a industrialização deveria ser o setor norteador da modernização brasileira, mas entendia que a mesma só poderia ser alcançada a partir do saneamento dos diversos problemas sociais, políticos e estruturais que o país possuía naquele tempo. As idéias de progresso, evolução e desenvolvimento estabeleciam relação direta à necessidade brasileira de impulsionar o desenvolvimento industrial, valorizando a capacidade inventiva e produtora do país.

A industrialização do Brasil, segundo Simonsen, possibilitaria a socialização e o conforto inerentes ao desenvolvimento da tecnologia industrial, tendo o Estado um papel imprescindível para o alcance deste aspecto.

Ao contrário do que preconizam alguns historiadores ao lidar com o objeto em questão, Simonsen e o programa do CIESP não propunham o afastamento do Estado da economia brasileira, mas que o mesmo deveria colocar-se como ente regulador e não produtor dentro do âmbito econômico. Assim, evidencia o pensamento Simonseano nessas bases:

“O programa social propugnado pelo CIESP assentava-se basicamente, na defesa da racionalização dos métodos de trabalho e da planificação das atividades econômicas, o que significava ampliar o espaço de atuação do Estado. Em síntese, a organização do trabalho, conforme as posições exemplares de Roberto Simonsen era apresentada como alternativa aos conflitos internos à produção, constituindo a base da harmonização das classes sociais e o elemento promotor da unidade nacional, obviamente identificada ao projeto industrialista (...). A planificação das atividades econômicas, por sua vez, longe de evidenciar uma possível debilidade da elite industrialista, subordinando – a a orientação do Estado, significava o contrário, pois criava condições favoráveis para que o setor representativo da indústria desempenhasse um papel político fundamental, no

sentido de transformar o projeto de industrialização no programa nacional por excelência". (MICELI, 1992:125).

Com isso, observa-se que a orientação da CIESP e de Simonsen era a da existência de um Estado capaz de garantir a livre iniciativa, mas que as bases político-institucionais viabilizassem o desenvolvimento do setor privado.

Após o processo revolucionário de 1930, já em 1931, a CIESP seria transformada em FIESP, com o fito de aglutinar empresas e associações existentes capazes de conferir à instituição um aspecto sindical. A FIESP uniu diversos segmentos de desenvolvimento manufatureiro, o que conferiu a essa instituição uma importância ímpar no cenário econômico brasileiro.

A sindicalização plena da FIESP só foi alcançada em 1937, por meio da criação Federação Paulista das Indústrias, subordinada a FIESP, que legalmente continuava sendo uma associação civil. Adiante, por meio da fusão dos Sindicatos Patronais da Indústria de São Paulo com a Federação paulista das Indústrias, há ainda um maior fortalecimento. Posteriormente, em 1942, a Associação Civil novamente voltou à alcunha de CIESP devido ao fato de novas disposições normativas reservarem o termo Federação para as entidades sindicais de segundo grau. De qualquer modo o mais importante é ressaltar o fortalecimento que essas instituições passaram a experimentar, contribuindo de maneira significativa para o engendramento do industrialismo brasileiro.

### **1.3 REDEMOCRATIZAÇÃO E A CONSTITUINTE DE 1946: ANÁLISE DO PROCESSO SOCIAL, POLÍTICO E PARTIDÁRIO.**

Com o Estado Novo nota-se a implantação de um modelo de desenvolvimento industrial pautado pela indústria de base. Neste contexto surge a necessidade do Governo de auferir empréstimos que lhe permitisse o fortalecimento da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Os EUA do Presidente Franklin Delano Roosevelt proporcionaria ao Brasil os recursos econômicos necessários para tal empreendimento, contudo, em troca contaria com a filiação do Brasil aos Aliados na II Guerra Mundial, além da construção de uma base aeronaval em Natal (RN). A participação da FAB e da FEB, esta última com a atuação dos pracinhas, que participaram da Segunda Grande Guerra ao lado dos Aliados, que eram compostos por países que possuíam em regra regimes democráticos, já começava a demonstrar as contradições da prática política varguista que no futuro seria questionada.

Vargas adotara um Estado Ditatorial que se assemelhava, em alguns aspectos, aos Estados Fascistas. No início do grande conflito mundial era manifesto o apoio conferido pelo governo varguista às potências do Eixo, sendo que, em vários discursos da época, Vargas chegara a elogiar os países adeptos do nazi-fascismo, assim como os alicerces institucionais dos mesmos, tais como a legislação sindical consubstanciada pela *“Carta del Lavoro”*. Contudo, percebe-se a inversão deste posicionamento a partir de 1942, quando da aproximação do governo aos EUA pelos motivos acima já mencionados (GOMES, 2007:273).

A vitória dos Aliados acentuou ainda mais as contradições do governo Vargas, abrindo espaço para que grupos políticos internos passassem a articular um golpe que daria fim ao Estado Novo. Os mesmos militares que haviam apoiado Getúlio durante o Golpe do Estado Novo, agora articulavam para que o mesmo fosse retirado do poder. Esta facção das forças armadas, liderada pelos

Generais Góis Monteiro e Eurico Gaspar Dutra, Juracy Magalhães, Juarez Távora, que em 1946 chegaria à patente de general, entendiam que além do modelo intervencionista de Vargas não atender as novas exigências do capitalismo mundial da época, já que a necessidade de liberalização das instituições políticas começava a permear o entendimento econômico das elites nacionais, havia outro fator que muito preocupava este grupo: o fortalecimento do caráter popular do regime varguista que poderia fugir ao controle das Forças Armadas.

Vargas buscava com o fim da Segunda Grande Guerra um realinhamento de forças que poderiam lhe proporcionar a permanência ao poder. Apesar da gravidade da crise política, Getúlio aproveitava-se para organizar um movimento das massas populares, basicamente, urbanas, que constituíam um poderoso mecanismo de mobilização política capaz de assegurar, em seu entendimento, o protagonismo na direção da Nação.

#### **1.4 QUEREMISMO – NÓS QUEREMOS, VÓS NÃO QUEREIS!**

O Queremismo assumia papel de destaque em meio às angustias prementes relacionadas à certeza do desejo do fim da Ditadura, e aos questionamentos sobre a solidez de um processo de redemocratização do país. O Queremismo em meio às camadas populares, era visto como um movimento incompreensível para o grupo udenista que tentava atribuir a Ditadura Estadonovista um significado de atraso e de obscuridade que parecia não ser reconhecido pela maioria da população brasileira.

Após a famosa entrevista de José Américo, publicada em 1945, em favor da redemocratização, tornou-se comum o questionamento da Ditadura Vargas. O Presidente era, neste momento, taxado como ditador, tirano, demagogo, hipócrita, mistificador e opressor dos operários, além de outras denominações, por opositores políticos que, em suma, eram desde antigos aliados varguistas, como Oswaldo Aranha e Juarez Távora, até opositores tradicionais, como o Brigadeiro Eduardo Gomes, Arthur Bernardes, Júlio Prestes, Otávio Mangabeira, dentre outros. (FERREIRA, 2005:21-34).

O Queremismo ganhou impulso como um movimento de massas populares alinhadas ao getulismo, expressando anseios políticos e sociais das camadas subalternas:

“O Queremismo antes de ser apressadamente interpretado como a vitória final de um suposto condicionamento homogeneizador da mídia do Estado Novo, expressou uma cultura política popular e a manifestação de uma identidade coletiva dos trabalhadores, resultados de experiências vividas e partilhadas entre eles, ao mesmo tempo políticas, econômicas e culturais, antes e durante o primeiro governo de Vargas”.(FERREIRA, 2005:26).

Os panelaços, gritos, louvores, refrões embasados na idéia do *Queremos Getúlio* conferiram a esse movimento uma coesão social capaz não só de impressionar os opositores ao regime varguista, como os próprios correligionários Varguistas. Valdemar Falcão, então Ministro do Trabalho de Vargas e, Hugo Borghi, industrial paulista, foram os responsáveis pela cooptação do movimento pelo governo. Borghi efetivou, inclusive, a compra de rádios capazes de propagar o movimento e fomentar a idéia de um possível continuísmo de Vargas. Contudo vale lembrar que:

“O Queremismo não foi simples criação do Ministério do Trabalho com o suporte do dinheiro privado, como pregava a oposição. Sem a vontade política dos trabalhadores e a presença popular nas ruas, o apoio oficial e empresarial seria inócuo e condenado ao fracasso. O próprio Hugo Borghi avalia que existia um clima político de luta de classes no país: A UDN conseguiu unir a direita e a extrema direita. Todos jornais e rádios atacavam Getúlio frontalmente, mas esqueciam que estavam atacando a obra trabalhista do Getúlio. E havia nitidamente uma luta de classes travada. Eu sentia aquilo”.(FERREIRA, 2005:33).

O PTB emerge como um partido que tinha a frente Segadas Vianna e Borghi como líderes políticos capazes de aglutinar a popularidade do movimento em torno da pessoa de Vargas (FERREIRA, 2005:87).

O próprio PCB, que tinha naquele momento Luís Carlos Prestes como uma das principais referências, aderiu ao movimento, mediante a extrema popularidade que o partido alcançara, principalmente nos centros urbanos. Prestes chega declarar apoio explícito a Vargas, apesar dos quase dez anos amargados na cadeia, sendo a maioria deles em regime de solitária. Havia, portanto uma forte composição de forças capazes de evitar a fácil eleição do Brigadeiro em relação à candidatura de Dutra que não decolava.

Existia um descontentamento disseminado em meio às camadas subalternas e as eleições caminhavam de modo a não mobilizar as massas em torno de nenhum dos dois principais candidatos. Diante dessa situação tudo levava a crer na vitória de Eduardo Gomes, mas o brigadeiro se mostrou incapaz de se relacionar abertamente com os trabalhadores<sup>2</sup>. Dutra, com apoio de Vargas, inesperadamente, virava o jogo político, conseguindo uma surpreendente vitória.

---

<sup>2</sup> Atento aos discursos de Eduardo Gomes, Borghi, pelo rádio, ouviu a seguinte frase: “Não necessito do votos desta malta de desocupados que apóia o ditador para me eleger presidente da República”. Malta, para o brigadeiro seria o conjunto de trabalhadores que participou dos comícios queremistas, porque, em sua percepção política, recebeu dinheiro do Ministério do Trabalho para comparecer às manifestações pela continuidade de Vargas no poder. Borghi foi ao dicionário. Borghi foi ao dicionário e leu: “*Malta – agrupamento de lobos, conglomerado de má catadura,*

A eleição de Eurico Gaspar Dutra se apresentava como uma alternativa de continuidade da modernização assentada em círculos conservadoras. A UDN, sem uma base eleitoral bem definida, e o PCB, sem capacidade de alcance político e ideológico em meio às heterogêneas camadas urbanas e nos grandes rincões do Brasil da época, não foram adversários capazes de desbancar o pacto político instituído entre Vargas e as camadas populares que muito corroborou para a vitória de Dutra, o herdeiro torto de Vargas.

### **1.5 OS AGENTES POLÍTICOS PARTIDÁRIOS FRENTE AO QUADRO DE RUPTURAS E CONTINUIDADES NA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA.**

O PSD foi o grande vitorioso das eleições de 1945, sendo seguido pela UDN e o PTB, respectivamente. Em São Paulo, especificamente, não foi diferente, com uma importância de que o PTB constituía na segunda maior bancada já que possuía um dos Senadores eleitos, no caso Marcondes Filho. Muitas contradições marcavam a Constituinte de 1946, dentre elas, uma das mais intrigantes era fato de que a maioria dos personagens políticos que a compunham estavam atrelados, de maneira mais ou menos intensa, aos quadros políticos varguista. Um dos principais líderes udenistas, Otávio Mangabeira, foi preciso ao afirmar que a democracia que se desenhava tinha sido gerada no ventre da Ditadura (NOGUEIRA, 2005:2).

---

*operários que percorrem as linhas ferroviárias levando suas marmitas, marmiteiros...*” Marmiteiros, pensou ele, era melhor do que malta. No dia seguinte, Borghi acionou uma cadeia de 150 rádios. Sem meias – palavras, declarou : A maior prova de que o senhor Brigadeiro é o candidato dos grã – finos, dos milionários, dos ricos, dos barões, dos exploradores do povo é que ele declarou que não precisa do voto dos marmiteiros, que trabalham, que lutam” (FERREIRA, 2005:87).

As contradições políticas eram inevitáveis. Vargas havia deixado uma herança institucional, política e social de difícil dissolução. A política de modernização do Estado empreendida por este governante não poderia ser descartada repentinamente, já que eram inegáveis os avanços que a mesma trouxera ao Brasil em relação, especificadamente, ao industrialismo. Getúlio era indiscutivelmente o *sujeito oculto* o qual Octaciano Nogueira bem nos lembra. A Constituinte travara instantaneamente um diálogo com as instituições e políticas modernizantes lançadas por Vargas, principalmente durante a Ditadura Estadonovista. No próprio dizer de Octaciano Nogueira,

“a democracia brasileira mostrava assim sua singularidade. Começava mal, ao ser restaurada em um novo cenário ocupado por antigos personagens da ditadura que ela pretendia, como todos esperavam, não só substituir, mas também sepultar”. (NOGUEIRA, 2005:5).

Essas reminiscências foram decisivas na composição dos principais partidos em 1946. As bancadas udenista e pessedista guardavam entre si diferenças quanto à composição partidária, apesar de apresentarem aspectos comuns: os membros dos dois partidos derivavam, fundamentalmente, da mesma origem social, possuindo como regra, mesma formação escolar e tendo trajetória profissional semelhante. As diferenças entre os grupos derivam das relações que seus integrantes mantinham com setores distintos da elite econômica da época, assim como da relativa posição que ocupavam como profissionais liberais, e também, no grau de aproximação política em relação aos grupos dirigentes locais e a esfera de poder nacional pós-1930, principalmente após a instituição da Ditadura Estadonovista.



A bancada udenista era constituída, primordialmente, por membros de uma elite agrária, intelectuais, profissionais liberais, principalmente bacharéis em Direito, Medicina e Engenharia, alguns com grande destaque nos principais centros urbanos. Estados nordestinos e antigos grupos oligárquicos remanescentes da Primeira República eram a principal base de sustentação política desses parlamentares.

A bancada pessedista também denominada situacionista, derivava do antigo grupo político privilegiado pela Ditadura Estadonovista. O empresariado industrial, com destaque para o grupo paulista, era ligado aos antigos interventores, e atuaram no interior da burocracia estatal getulista. O PSD valeu-se de forte influência de prefeitos de grandes capitais e cidades de médio porte, assim como de políticos eleitos representantes do agrarismo, como mecanismos capazes de dar sustentabilidade ao seu projeto político.

O partido em questão valeu-se do apoio das lideranças industriais, ligadas principalmente ao grupo paulista, enquanto a UDN respaldou-se em importantes grupos financeiros sediados em estados como Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais. A Social Democracia desenhada pelo PSD só ganhou contornos nominativos, pois na prática sua base conservadora impedia de fato qualquer aproximação com a orientação política que vigoraria em países europeus e nos EUA. Em artigo em junho de 1946, Assis Chateaubriand, ultra-conservador, afirmava:

“uma das coisas e destituídas de sentido que aparecem na campanha eleitoral foi a denominação do partido que congrega os remanescentes da ditadura. Intitulam-se a si próprios, os maiores reacionários do Brasil, de social-democratas. Arrematando de forma ferina: Como ironia, não haverá nada mais divertido”.(NOGUEIRA, 2005:12).

A UDN apostava no apoio político de grupos de eleitores representantes de um novo quadro social que se formara, aquele proveniente de uma inserção social nos centros produtores de conhecimento, fruto de uma ampliação nos quadros do ensino superior. Enquanto o PSD procurou base política, sobretudo na oferta de serviços sociais em áreas socialmente desprivilegiadas, urbanas e rurais, a UDN buscou apoio em setores sociais e escolarizados interessados em um novo arranjo marcado por conquistas sociais e profissionais (GOMES, 2007: 671). Contudo, vale lembrar que a UDN não desenvolveu sua atividade política desprendida da esfera estatal, muitos desses políticos foram cooptados beneficiando-se de privilégios e concessões diretamente vinculados aos órgãos do Estado.

Apesar de esses mesmos grupos terem participação acionária em empresas industriais, a maior de seus interesses e aplicações se voltava então para esses setores da atividade econômica amplamente dependente de manobras especulativas ou, então, da concessão favores e créditos por parte dos poderes públicos. Inúmeros dentre os projetos de investimentos em que esses grupos tinham participação- companhias de luz, concessões de prospecção de petróleo, participação minoritária em empreendimentos estatais- exigiam a operação de *lobbies* junto a cúpula burocrática e a colaboração de figuras políticas com trânsito fácil nos centros federais de decisão.(GOMES, 2007: 693).

A UDN foi também marcada pela incorporação de membros representantes da indústria açucareira e da chamada “ala dos bacharéis” ligados a grupos financeiros privados, nas quais demandas foram negadas durante a Era Vargas, principalmente durante a Ditadura Estadonovista. A ascensão dos mesmos ao controle diretivo da UDN se deu em meio a um processo de

fortalecimento das atuações profissionais, desenvolvidas geralmente no interior do país ou através de cargos públicos há muito ocupados por membros de suas famílias.

Tal aspecto revela que os partidários da UDN, predominantemente, pertenciam a um grupo econômico capaz de oferecer o alicerce necessário para o acúmulo de um vasto patrimônio pessoal, imprescindível para a consecução de suas atividades políticas. A UDN não possuía um conteúdo programático predefinido, capaz de conferir ao partido um padrão político identitário, ao contrário, este partido se fez pela capacidade de cooptação de setores diversos da elite nacional, ligados a núcleos urbanos e agrários de poder.

Octaciano Nogueira trata a questão da diferença entre o PSD e a UDN como algo não somente relacionado ao estilo, a estrutura e a concepção, mas, acima de tudo, a um aspecto identitário e vocacional. Para o mesmo o PSD possuía a vocação de autoridade, já a UDN era exatamente o contrário, adorava o poder, detestava a autoridade. O poder como a idealização da ordem a atraía, sem, contudo, saber lidar com o exercício da autoridade. Na condição de maior partido de oposição, os udenistas sofriam muito com a falta de um projeto político unificador capaz de dirimir os possíveis conflitos que, por vezes, assolavam a estrutura funcional do partido. Nogueira faz-se claro quando afirma:

“Sendo o maior partido de oposição e o segundo do país, a UDN tinha marcantes diferenças doutrinárias com o majoritário PSD. Se este era um só sistema, com muitos satélites girando em torno de um só e mesmo interesse, a busca de autoridade, a UDN era por si só um vasto conjunto sideral com muitas estrelas, inúmeros sóis vários planetas. Em suma, uma verdadeira constelação de muitos astros que não conseguiam aglutinar em torno de si nem simples satélites, nem meros asteróides. Vagavam no espaço e nunca encontraram o seu rumo, a órbita que poderia levá-los ao poder,

cumprindo o destino de apenas brilhar no seu próprio firmamento".  
(NOGUEIRA, 2005:12).

Sérgio Soares Braga alerta para o fato do PSD paulista ser composto em grande parte por políticos que estiveram atrelados a máquina estadonovista, lideranças políticas e corporativas, assim como professores da Faculdade de Direito de São Paulo extremamente influentes em organizações culturais e associações de advogados (BRAGA, 1998:650). A composição partidária em São Paulo se apresentou de maneira consideravelmente diferente do restante do país. O PSD paulista incluía políticos próximos aos núcleos de poder da época, membros do industrialismo paulista, assim como catedráticos da Faculdade de Direito da USP, sendo alguns deles dissidentes do círculo intelectual de atuação da UDN. O PSD paulista, portanto, se valeu de membros de uma elite intelectual de bacharéis que, como regra, se filiaram a UDN em outros Estados da Federação. A oposição udenista foi comandada inicialmente pelo grupo Mesquita, tradicional defensor do liberalismo anti-varguista, que propunha uma maior autonomia estadual, contrariando o caráter centralista adotado pelo presente governo (GOMES, 2007:678).

Vários foram os parlamentares paulistas na Constituinte de 1946 que estavam diretamente ligados ao setor industrial, destacadamente Horácio Lafer, João Abdala, Ataliba Nogueira, Sampaio Vidal, sem deixar aqueles que mesmo não ligados mais intimamente à atividade industrial, estavam atrelados às estruturas de poder remanescentes do Estado Varguista, e que portanto tinham o industrialismo como um dos importantes alicerces da modernização do Estado. Seriam estes Goffredo Telles Júnior, Batista Pereira, César Costa, Cirillo Júnior, Costa Neto, entre outros (BRAGA, 1998:660-670).

Vargas, quando da queda de seu governo, posicionou-se de modo a fortalecer o PTB em meio às camadas urbanas. Não se descuidou em estabelecer uma sólida base política pessedista, partido pelo qual concorreu a uma cadeira de senador no Rio Grande do Sul. Com isso, não é correta a idéia de que PSD e PTB compuseram forças desarmônicas em meio ao processo político da Constituinte de 1946, ao contrário, a herança getulista criou uma ponte entre os dois partidos.

Analisar as bases da política industrialista e a maneira na qual a mesma será redimensionada em meio a composição de um novo quadro político partidário foi objetivo central deste capítulo. A partir de um quadro geral de crise em que as manifestações populares expressas pelo Queremismo, assim como o arranjo político partidário, simbolizaram o conturbado período de transformações, foi instituída a Constituinte de 1946. Em meio ao Nascente Governo Dutra, as deliberações do Congresso Nacional trariam novamente o rito político observado em 1934, sendo que seus resultados foram interrompidos em 1937, quando da instituição da Ditadura Estadonovista. Agora o desafio de retomar a práxis democrática colocava-se como algo inevitável, apesar das incertezas sobre o alcance das heranças varguistas.

## **CAPÍTULO 2**

## **GOVERNO DUTRA E A CONSTITUINTE DE 1946: RUPTURAS E CONTINUIDADES FRENTE À POLÍTICA MODERNIZANTE DO PAÍS**

Em meio à transição para o governo Dutra notou-se um quadro de crise econômica motivado pelos altos índices inflacionários que ocasionavam um aumento dos custos de vida, principalmente, das camadas urbanas<sup>3</sup>. O desabastecimento de produtos industriais, devido ao fraco aparelhamento do maquinário inerente à economia de guerra, corroborava para o agravamento da crise social.

Surgia em meio ao governo a necessidade de promover medidas políticas capazes de reordenar o crescimento econômico e industrial abalados com a crise resultante da economia de guerra restabelecendo o Estado de Direito fundado em um regime político democrático capaz de dirimir os resquícios ditatoriais da Ditadura Estadonovista.

A Constituinte teve que atuar em meio ao forte crescimento dos movimentos grevistas: a greve dos bancários e de funcionários da Light no Rio de Janeiro era um dos entraves para o bom andamento dos trabalhos deliberativos. No caso específico da greve dos setores de transportes, é de importante ressaltar que houve tentativa direta de mediação da Assembléia Nacional Constituinte, em meio à tramitação dos trabalhos do Congresso Nacional (NOGUEIRA, 2005:XVIII). O governo Dutra ao reprimir os movimentos, submetia-os à

---

<sup>3</sup> A inflação tornava-se um tema central da agenda nacional à medida que sua aceleração inquietava massas urbanas. Ao longo da guerra, sua escalada foi marcante: o custo de vida mais que dobrou no Rio de Janeiro entre 1939 e 1946, triplicando em São Paulo sem qualquer regra de correção monetária de salários(BASTOS, 2003: 4).

apreciação da justiça militar. Esse procedimento incomum contribuiu para a queda da popularidade de um presidente eleito em nome da defesa da democracia.

A impopularidade era acrescida pela recessão econômica e pela alta taxa de inflação que sofria um crescimento considerável, como afirma Nogueira:

“Os dados do próprio governo mostravam que, contra um aumento médio anual de 6,6% do custo de vida, entre 1934 e 1940, os índices tinham se acelerado a partir de 1941, atingindo 10,9% nesse ano, 12% em 1942, 14,9% em 1943, 27,3% em 1944, 16,7% 1945, e começavam a disparar novamente em 1946, quando chegaram a 22,6%, sem nenhum reajuste para os assalariados”. (NOGUEIRA, 2005: XXIV).

A Constituinte de 1946 teve como missão retomar as práticas políticas relacionadas à democracia liberal no momento em que se anunciava o conflito entre americanos e soviéticos, na chamada Guerra fria. Entre os temas debatidos merecem destaque: garantir a eliminação de resquícios políticos ditatoriais oriundos da Ditadura Estadonovista; a adoção ou não de propostas liberais capazes de garantir a manutenção da política de modernização do Estado e a solução do quadro geral de crise econômica que já se apresentava no Brasil desde os últimos anos da década de 1930.

Nogueira traça um paralelo entre a conjuntura revolucionária de 1930 com a reordenação jurídica em 1946, ressaltando que a novidade da Constituinte residia na presença de partidos nacionais, que foram contidos na década de 1930 pelo advento do Estado Novo. Em seguida destaca o fato de que a extensão do voto universal conferiu as camadas populares uma participação política mais contundente<sup>4</sup>, que representava uma alteração substantiva no jogo eleitoral que conduziria pela primeira vez a eleição de um novo presidente, desde a queda de

---

<sup>4</sup> A Constituição de 1946 ratificou a extensão de voto propugnado pela de 1934, que dentre outras medidas, conferia direito de sufrágio as mulheres.

Washington Luís. A instituição do regime democrático, fruto da negociação política no interior da Ditadura, ensejava a avaliação negativa dessa experiência, sob o rótulo de falsa Democracia ou de uma Democracia de autocratas (NOGUEIRA, 2005: XVI – XXV).

A construção de Dutra como personagem político não esteve ligado a nenhum movimento de massa ou a grupos de intelectuais associados a setores formadores de opinião, tampouco a setores industriais que se fortaleceram em meio à modernização empreendida pela Era Vargas. O antigo Ministro da Guerra da Ditadura Estadonovista, que participou das batalhas de Monte Carmelo e Castelo, não se encaixava no perfil do líder carismático que constitui uma das marcas do populismo latino americano (WEFFORT, 1965:53-71). No primeiro ano de governo, Dutra experimentou relativa trégua proporcionada pela bancada da UDN, disposta a negociar em nome da recuperação econômica do país no pós-guerra, portanto o partido tratou de desimpedir as votações e, senão apoiar, ao menos, consentir, as medidas governamentais.

Vargas, que inicialmente adotara uma postura de isolamento, um exílio auto-imposto, rompe em dezembro de 1946 declaradamente com o governo Dutra<sup>5</sup>. A participação de Vargas nas eleições de 1947, apoiando partidários do PTB e PSD para os governos estaduais, já apontava claramente o caminho que o mesmo tomaria rumo às eleições de 1950. Dutra perdeu, em menos de um ano, o apoio da frágil coalizão partidária em defesa da recuperação econômica.

---

<sup>5</sup> Em dezembro de 1946, os problemas do governo Dutra se complicaram, quando o popular ex-ditador rompeu abertamente contra o governo. Vargas havia estado ativo, organizado o nascente PTB no RS. Eleito senador sob a legenda do PSD, Vargas incitava aos trabalhadores brasileiros a se alistarem no PTB. Seguiu a estratégia característica de manter um pé em cada campo, esperando desta forma uma larga margem de apoio para o retorno político (SKIDMORE, 1996: 92).



A retomada do crescimento econômico era tida como de vital importância para o governo Dutra. A redução dos gastos públicos e o reordenamento orçamentário eram entendidos como condições necessárias para o alcance do equilíbrio entre receita e despesa, capazes de conferir ao país a almejada recuperação da economia.

O entendimento sobre a Constituinte de 1946 encontra na análise do papel do Legislativo, e por extensão, dos próprios partidos políticos, um importante ponto de referência para a compreensão do processo decisório de medidas governamentais, observadas em meio à transição política que se evidenciava na redemocratização do país.

Braga ao tratar das relações entre legislativo e Executivo mediante a definição da política econômica no período da experiência democrática brasileira pós 1946 defende predomínio de três correntes interpretativas que analisam o posicionamento do Legislativo frente à Constituinte de 1946 (BRAGA, 2008:38-43).

Uma primeira corrente<sup>6</sup> posiciona-se de maneira a considerar que houve um esvaziamento do Legislativo, e que os partidos políticos foram usurpados em suas funções deliberativas, governativas e de representação de interesses. As principais medidas políticas foram concentradas no executivo que por meio do dirigismo estatal desenvolveu um intenso processo de industrialização que fora instituído após 1946. O fortalecimento do papel político assumido por órgãos técnico-burocráticos teria favorecido o afastamento do Legislativo da prática deliberativa. Braga argumenta que mesmo historiadores como Draibe e Sola, que

---

<sup>6</sup> De acordo com Braga esse posicionamento está presente nas análises de Leff,(1968); Martins,(1976); Souza, (1990); Saes,(1996), Nunes, (1992); Lafer,(1999); Sola,(1998) e Draibe, (1985).

consideravam a existência de uma base de atuação conflitual entre o Executivo e Legislativo sobre a definição de políticas econômicas e governamentais, consideram que a burocracia de carreira e o poder executivo centralizaram as definições primordiais em relação à política econômica brasileira de então. Conclui-se que:

Assim, para essa abordagem o Legislativo e os partidos políticos de uma maneira geral são considerados instituições de natureza predominantemente “clientelista” e esvaziadas de suas funções propriamente “representativas”, que pouco contribuíram para o desenvolvimento econômico, situando-se numa posição política subalterna em relação ao Executivo ou à burocracia de Estado, que praticamente monopolizou a “racionalidade técnica” responsável pela formulação dos estatutos normativos que viabilizaram a implementação da agenda desenvolvimentista. (BRAGA, 2008: 46).

Outro enfoque<sup>7</sup> considera que o Legislativo teve relativa importância na ação governamental do executivo, chegando a interferir e aprovar medidas relevantes para as diretrizes políticas da época, assim como desenvolver uma capacidade em estabelecer limites para a implantação de políticas governamentais, sendo responsável pela criação de uma agenda compartilhada. Conclui-se que, de acordo com essa orientação, embora o Legislativo não possuísse a direção do processo decisório, era observada significativa capacidade na definição das metas políticas emanadas do Executivo.

Um terceiro posicionamento historiográfico<sup>8</sup> entende que o Legislativo exerceu influência de maneira acentuada às decisões do Executivo. Essa corrente de pensamento se fundamenta na premissa de que o Legislativo se constituiu em uma instituição chave nas decisões mais importantes do sistema político da época. Quando da observância das deficiências do funcionamento do Legislativo

---

<sup>7</sup> Braga ressalta Furtado, (1965); Abranches,(1974); Limonge,(2006).

<sup>8</sup> Braga defende esse posicionamento que também é propugnado por Santos (2003).

em relação ao Executivo, nota-se a ocorrência daquilo que parte da historiografia intitulou de “*paralisia decisória*” no período histórico posterior a 1946 (BRAGA, 2008:45).

Nessa concepção revisionista acerca das correntes teóricas acima apresentadas, é defendida a idéia de que o Legislativo desempenhou um papel importante na definição e no gerenciamento da política econômica pós 1946 até o advento do Golpe de 1964. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o Congresso Nacional foi de suma importância para consolidar a base de sustentação político-ideológica mediante um modelo *desenvolvimentista* marcado pela divisão entre os não-nacionalistas do setor público e os defensores do nacional-desenvolvimentismo com associação ao capital estrangeiro<sup>9</sup>.

A atuação política do Legislativo esteve diretamente relacionada à legitimação de iniciativas empresariais e da burocracia governamental, a partir da intermediação e influência em relação ao Executivo quanto à definição de normas legais. Portanto, o Legislativo funcionou de maneira a garantir um mecanismo de seletividade capaz de conferir sustentação política ao Executivo para a implementação de políticas econômicas em que englobariam o industrialismo (BRAGA, 2008:50).

A relação passado-presente propugnava imediata expectativa quanto ao futuro, sendo a Constituinte de 1946 pautada pela necessidade de pensar os meios que delineariam os mecanismos para o enfrentamento da crise: medidas distributivas, limites da cidadania, assim como alternativas econômicas (DRAIBE, 1985:17).

---

<sup>9</sup> Tal classificação será explanada adiante a partir da análise dos projetos políticos e econômicos hegemônicos na Constituinte de 1946.

Segundo Braga, após detida análise dos debates partidários em torno da política econômica na Constituinte, pode-se concluir que mesmo durante o Estado Novo não havia consenso em torno da adoção do modelo nacional-desenvolvimentista e que tal impasse perdurou com o fim do Estado Novo, ganhando impulso nos debates constitucionais em 1946. Nessa direção o trabalho legislativo ganha outra dimensão, ultrapassando a corriqueira crítica de sua estrutura inoperante e clientelística.

Tal processo foi caracterizado por uma coalizão de elites que se colocavam como pólos hegemônicos de uma ação parlamentar definidora da política de industrialização. Militares, empresários, industriais agiram a fim de promover uma sustentação política às medidas do Executivo, sem, contudo, deixar de ser atuante em relação àquelas que alteravam sistematicamente o padrão da política econômica adotada. Portanto, percebe-se que o Legislativo desempenhou importante papel nos projetos hegemônicos e ideológicos que coadunaram em torno de um modelo ou estratégia de desenvolvimento capitalista calcado no industrialismo (SANTOS, 2003:53; BRAGA, 2008:47).

O predomínio político hegemônico observado durante a Constituinte de 1946 foi o do modelo desenvolvimentista não-nacionalista do setor público, o que determinou a capacidade dessas autoridades de promoverem a consolidação do projeto político-econômico capaz de dar respostas à crise econômica proveniente do final do período estadonovista (BIELSCHOWSKY, 1988: 39).

## **2.1 OS DEBATES CONSTITUINTES: DESENVOLVIMENTISMO E PARTIDARISMO EM PAUTA**

A dinâmica de funcionamento observada durante as deliberações deixou em evidência a diversidade de posturas na definição dos rumos da política econômica. As posições encerrariam em si divergências quanto ao processo de crescimento econômico, embora avultassem padrões de semelhança em relação à necessidade da retomada do crescimento econômico (BRAGA, 2008:119-ss).

Os Deputados Constituintes estavam ligados interesses sócio-econômicos de caráter estatal e privado presentes na sociedade. A atividade parlamentar estabelecia um nexos entre forças sociais extra-parlamentares e os representantes constituintes. Na ausência de institucionalização dos partidos, os deputados representavam, sobretudo, interesses de uma sociedade marcada pela permeabilidade entre o Estado e a iniciativa privada. (SOUSA, 1990: 64).

Dois eixos centrais definiram o pólo de debates acerca das estratégias político-econômicas mediante a Constituinte: um modelo neoliberal e um modelo desenvolvimentista industrializante. O modelo neoliberal partia do pressuposto de negação do modelo desenvolvimentista intervencionista empreendido pelo crescimento industrial varguista pós-1930.

Já o segundo modelo, que possuía como base social de sustentação setores majoritários da burocracia estatal, do empresariado industrial e o próprio movimento popular cooptado pelo getulismo, além de proprietários de terras das denominadas oligarquias regionais, enxergava no industrialismo o caminho necessário para a recuperação econômica e a concretização do projeto modernizante.

Em relação à elite agrária, cabe ressaltar que a mesma entendia ser o desenvolvimento industrial importante para o alcance da ampliação da capacidade de consumo interno no país, assim como, membros desse setor econômico possuíam participação em indústrias, ou ainda, estavam indiretamente ou diretamente, ligados a grupos industriais, quer seja, por meio de participação em empresas ou através de fornecimento de gêneros primários necessários para a prática industrial.

O grupo *neoliberal* possuía como premissas básicas à oposição a intervenção estatal na economia, a defesa de políticas pautadas pelo equilíbrio monetário e financeiro, sem necessariamente, ocupar-se dos efeitos que a mesma apresentaria em relação à renda e emprego do trabalhador, e por fim, refutavam qualquer projeto de industrialização marcado por práticas político-econômicas intervencionistas.

Interesses de setores bancários-mercantis e de ramos securitários, principalmente da região sudeste do país, assim como o setor agro-exportador e da pequena burguesia intelectualizada ligada direta e indiretamente aos interesses econômicos dos segmentos acima citados, compunham a base político-partidária mediante a Constituinte de 1946. Deputados como Sampaio Vidal (PSD-SP), Toledo Pisa (UDN-SP), Mário Brant (PR-MG), Artur Bernardes (PR-MG), Jales Machado (UDN-GO) e Daniel de Carvalho (PR-MG) podem ser identificados como algumas das principais lideranças políticas representantes dos neoliberais na Constituinte de 1946.

Dos deputados acima citados, Daniel de Carvalho pode ser entendido como o maior representante dessa corrente político-econômica. Economista e

intelectual de grande influência na época, presidente do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro, e ligado a setores empresariais bancários-mercantis, Daniel de Carvalho destacou-se como a mais veemente voz dos fundamentos políticos do nascente neoliberalismo. Dois momentos explicitam de maneira evidente o pensamento de Daniel de Carvalho. Primeiramente na controvérsia estabelecida com Daniel Faraco (PSD-RS), em que o mesmo sugere medidas heterodoxas de combate à inflação, sendo estas de caráter não somente monetário, mas também estrutural. Carvalho, como membro da Comissão de Estudos de Indicações, demonstrou-se irredutível frente às propostas de Faraco ao proferir:

**“DANIEL DE CARVALHO:** (...) não se me afigura indubitável que *‘somente* uma produção maior pode resolver tão grave problema’. A inflação brasileira se vinha processando em virtude dos déficits orçamentários da União e da expansão anormal dos créditos bancários. Recebeu depois o largo jorro das emissões para atender às letras de exportação correspondentes aos grandes saldos da balança comercial e esta veio a constituir a fonte principal do dilúvio de papel moeda, depreciado em seu poder de compra. (...) Tudo nos leva a crer que a indicação reconhece a necessidade de mudar o caminho até agora trilhado e corrigir os erros do passado, promovendo a produção de gêneros de primeira necessidade, de preferência a investimentos em novas indústrias cuja instalação é desaconselhável em períodos de inflação. (...)

Precisamos nos convencer de que somos pobres e viver modestamente. A nossa administração pública, com os seus palácios e a elefantíase crônica de sua burocracia dá-se ao luxo de manter verdadeiros parasitas do Tesouro, em detrimento dos funcionários dedicados ao serviço. Essa megalomania pode ser fatal ao futuro do Brasil”. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. VI).

Ainda defendendo princípios de argumentação neoliberal, Daniel de Carvalho se opõe a Horácio Lafer (PSD-SP), líder industrial e classificado no

grupo desenvolvimentista do setor privado, segundo os autores já mencionados, quando na sugestão deste na criação de um órgão destinado a incrementar a cultura do trigo de caráter desenvolvimentista que objetivava garantir a intervenção estatal por meio de mecanismos artificiais relacionados à substituição de importações. O Estado interviria no sentido de proporcionar a formação de um complexo agro-industrial destinado à produção voltada para o mercado interno<sup>10</sup>.

Carvalho refuta o posicionamento de Lafer quando afirma:

**“DANIEL DE CARVALHO:** (...) A primeira observação que ocorre após a leitura da indicação é que ela aconselha a criação de mais um órgão paraestatal de economia dirigida, mais um instituto, mais uma intervenção direta do Estado na economia nacional, mais um aparelho de compressão da liberdade econômica com inevitável reflexo no campo das liberdades políticas. Ora, na *Carta de Teresópolis*, as classes produtoras reconheceram que a ordem econômica brasileira se funda no princípio da liberdade e no primado da iniciativa privada, cabendo ao Estado criar condições favoráveis ao desenvolvimento das liberdades privadas, animá-las, auxiliá-las, facilitar-lhes a organização e prestar-lhes assistência técnica. Só excepcionalmente exerceria o Estado ação direta para suprir as deficiências da iniciativa particular. (...)

A indicação padece ainda de outro grave defeito, qual seja o de não levar em conta as vantagens da divisão do trabalho entre os povos e os benefícios derivados do comércio internacional. Alastra-se entre nós, pela ignorância dos princípios da ciência econômica, a crença de que, se *podemos* produzir trigo, *devemos* produzir este cereal, libertando-nos assim da dependência de países estrangeiros quanto a este artigo essencial à alimentação do povo. (...) O intercâmbio de mercadorias constitui uma necessidade inerente à diversidade das

---

<sup>10</sup> Braga esclarece a contraposição de idéias dos constituintes acima quando afirma: “(...) uma das ocasiões em que essa argumentação neoliberal se expressa com maior clareza é no parecer de Daniel de Carvalho à Indicação n.º 173-a do líder industrial e “desenvolvimentista do setor privado” *Horácio Lafer* (PSD/SP), sugerindo a “*criação de um órgão destinado a incrementar a cultura de trigo*” e de cunho essencialmente “desenvolvimentista”, pois solicitava a intervenção do Estado para sustentar “artificialmente” um processo tipicamente “substitutivo de importações”, que redundaria na formação de um complexo agro-industrial votado para a produção para o mercado interno (XX: 329-331) (2008:121).



condições de cada país. Baseia-se na utilização mais produtiva do trabalho do capital e dos recursos naturais. Fruto da especialização, o comércio internacional concorre para aumentar a renda e o padrão de vida de cada povo.

Nessa matéria, continua a dominar a teoria clássica dos custos comparativos de Ricardo, com os esclarecimentos e modificações nela introduzidas pelos seus sucessores (Mill, Marshall, Ohlin, Harberler, Taussig etc.). Entre os efeitos do comércio internacional, avulta o da utilização mais eficiente dos fatores de produção, de modo que cada país se beneficia com a especialização geográfica e adquire, assim, maior lucro real. (...)

A indicação também não teve em vista a situação em que se encontra o Brasil de *pleno emprego dos fatores de produção*, objeto de pacíficos estudos do professor Eugênio Gudin.

Segundo o primeiro princípio formulado por este mestre perante a Comissão de Planejamento Econômico, 'uma vez atingido o emprego total, novos empreendimentos farão subir os preços mas não farão crescer a produção'. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. XX).

Outros posicionamentos dos deputados constituintes acima mencionados, também marcaram as deliberações, sendo homogêneo o ponto em que a restrição contundente à intervenção do Estado nas relações econômicas conferiu a este grupo maior ruptura com a política desenvolvimentista até então observada, o que significava que colidia com a orientação da maioria dos parlamentares, que apesar de conscientes dos limites e das readaptações que deveriam impor ao papel do Estado, reconheciam a capacidade gestora da economia desempenhada pelo mesmo.

Outra corrente de pensamento de tendência menos extremista, portanto de postura intermediária, moderada ou de centro, foi caracterizadora do grupo *desenvolvimentista-nacionalista*. Este grupo concentrou a maioria parlamentar, apesar de não excluir debates e divergências em torno de propostas marcadas pela idéia de que, ao menos em setores básicos da industrialização (energia,

transporte mineração, dentre outros), o Estado deteria o controle decisório, impondo limites ao capital estrangeiro. Outro aspecto estava centrado na desconfiança em obter do capital estrangeiro um conjunto de diretrizes positivas para a consecução do projeto industrial brasileiro. Por fim, a certeza de que a intervenção do Estado na economia seria de fundamental importância para a integração industrial, principalmente a partir de um sistema de planejamento amplo, pautado por investimentos estatais em setores básicos.

Essa corrente de pensamento fazia-se representar por setores minoritários do PSD, principalmente de Estados no Nordeste, ala majoritária do PTB, alguns parlamentares isolados de diversos partidos, e ainda contava com a simpatia de políticos da Esquerda Democrática. Muitos destes políticos eram originários de institutos e autarquias provenientes da ampliação da burocracia estatal observada, principalmente, pós-ditadura estadonovista. Departamentos administrativos, órgãos ligados ao Ministério do Trabalho, trabalhadores urbanos inseridos no aparelhamento do Estado e setores das oligarquias rurais de proprietários de terras e os filhos dos mesmos, bacharelados em virtude dos benefícios rurais, eram a base componente deste grupo.

Agamenon Magalhães consolidou-se como a maior liderança política, recebendo o apoio de deputados provenientes dos estados e partidos acima mencionados<sup>11</sup>. A crítica ao Liberalismo econômico, a defesa do intervencionismo estatal e a nacionalização de setores básicos da economia visando o desenvolvimento agro-industrial do país, assim como evitar o fortalecimento da

---

<sup>11</sup> Braga menciona ainda Barbosa Lima Sobrinho (PSD-PE), Segadas Viana (PTB-DF), José Joffilli (PSD-PB), Vieira de Melo (PSD-BA), Café Filho (PSP-RN), dentre outros (2008:129).

ideologia neoliberal ou de outros setores, como da corrente desenvolvimentista do setor privado, constituíram-se na premissa básica destes representantes políticos.

Braga faz referência ao pronunciamento de Segadas Viana, um dos principais elaboradores da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e ligado ao grupo político de Marcondes Filho, quando da liderança do mesmo no Ministério do Trabalho durante a Ditadura Estadonovista. Viana expôs vários pronunciamentos sobre o texto do capítulo *Ordem Econômica e Social da Constituição*, tecendo críticas ao próprio Agamenon Magalhães em virtude da possível timidez do mesmo na redação do artigo que versava sobre a nacionalização da economia. Nota-se, quando da votação, esse posicionamento de Viana quando afirma que:

**“SEGADAS VIANA:** No setor estritamente econômico, se há dispositivos que podemos chamar de avançados, como os relativos à intervenção do Estado, sempre que o interesse público o indicar, e ao combate aos trustes e monopólios, verifica-se também um retrocesso, no tocante, por exemplo, à propriedade de minas e de jazidas do subsolo, à nacionalização dos bancos e às companhias de seguro. (...) No projeto submetido ao exame da Casa, entretanto, silencia-se sobre esse direito no sentido de nacionalizar, de estatizar as minas e jazidas do subsolo.

**Agamenon Magalhães:** O projeto não silencia, porque estabelece o princípio da intervenção no domínio econômico até a monopolização. Dentro deste princípio, podem ser socializadas ou estatizadas quaisquer minas, quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica. (...)

**SEGADAS VIANA:** Quanto aos bancos de depósitos e empresas de seguro, a Constituição de 34 também estabelecia, de maneira taxativa, no art. 177, sua nacionalização progressiva. Não se diga que a medida aprovada então, numa Constituição nitidamente democrática, atentava contra os direitos assegurados pela Democracia, pois ainda agora verificamos na Inglaterra a realização do princípio da nacionalização dos bancos e das empresas de seguro”.( *Anais da constituinte de 1946* , Vol. XXIII).

Seguindo a classificação acima proposta, destacam-se os desenvolvimentistas do setor privado como um grupo político-econômico que compunha grande parte do PSD paulista que tinha em Horácio Lafer um dos seus principais expoentes. Braga destaca características norteadoras desse pensamento, quais sejam: a defesa genérica da planificação da economia e do intervencionismo estatal, sem, contudo, descartar o fato de que deveria predominar a empresa privada e a livre iniciativa em relação às diretrizes econômicas; interesses empresariais de curto prazo deveriam ganhar especial atenção por parte do Estado. A defesa de medidas que garantissem a lucratividade do capital nacional com a proteção normativa à indústria, assim como a negação às reivindicações trabalhistas e ao aumento de direitos sociais que afetassem a obtenção de lucros do setor privado, eram alguns dos principais alicerces do pensamento em questão.

Esse grupo encontrava em sua composição partidária correntes advindas de significativa parcela do PSD, destacando-se os empresários industriais paulistas capitaneados por Lafer e representantes das oligarquias agrárias; da UDN, inclusive de deputados constituintes do nordeste, e até mesmo por uma minoria do PTB.

Setores agroindustriais, com especial enfoque para a produção para o mercado interno, destacando-se os usineiros, pecuaristas, empresários industriais, compunham a base de sustentação para esta orientação político-econômica. Ademais, categorias de profissionais ligados às unidades produtivas mais alinhadas a modernização capitalista da época, como engenheiros, técnicos

agrícolas e especialistas em atividades administrativas do setor privado, completavam a sustentação desse grupo.

A defesa da industrialização nacional encontra neste contexto forte adesão a livre iniciativa capaz de dinamizar a economia nacional, portanto garantir a retomada do crescimento industrial. A contraposição vigorosa em relação à intervenção estatal estrita na economia e a ampliação de direitos sociais e trabalhistas constituíam-se em temas centrais dos pronunciamentos dos deputados constituintes desta corrente programática. Estas medidas eram entendidas por este grupo como demagógicas ou populistas, que em suma, impediriam a recuperação econômica industrial. Alde Sampaio (UDN-PE), Magalhães Pinto (UDN-MG), Gaston Englert (PSD-RS), Berto Conde (PTB-SP) e Horácio Lafer (PSD-SP) destacaram-se como alguns dos principais representantes desta posição.

Conclui-se, pois que, os desenvolvimentistas do setor privado não refutavam o papel do Estado enquanto possibilitador do desenvolvimento econômico industrial, sem necessariamente incorrer no dirigismo estatal que era entendido como prejudicial para a consecução do desenvolvimento econômico. O Estado assumia o papel de gestor, gerenciador da economia, porém incumbia à iniciativa privada o papel principal na condução da mesma. Esse traço específico afasta os desenvolvimentistas do setor privado da corrente neoliberal acima mencionada, que defendia a não intervenção do Estado, refutando quaisquer medidas normativas ou artificiais capazes de intervir na economia.

Observemos o posicionamento do Deputado Alde Sampaio em relação à emenda que suprimiu o artigo do Primitivo Projeto da Constituição que previa a eliminação dos subsídios à indústria. O deputado assim delibera:

**“ALDE SAMPAIO:** (...) Querendo partir do princípio falso que o protecionismo só se justifica para assegurar vida às indústrias incipientes, o dispositivo do Projeto prescreve arbitrariamente que o período de ensaio se limita a trinta anos. Se todos os demais países permanecessem estabilizados na situação em que se encontram e se admitisse que esta estagnação perdurasse trinta anos para cada indústria que se estabelece no Brasil, assim talvez fosse acertado o texto do dispositivo.

Tudo isso, porém, é inaceitável, e o que se espera do futuro é um progresso cada vez maior e mais rápido da fabricação industrial. O Brasil não poderá galgar a situação em que já se encontram os países que vão na vanguarda do desenvolvimento industrial, e que dispõem de cabedal acumulado em vulto gigantesco. A cada passo que se dê a indústria brasileira, de muitos se avanteja a indústria dos países super-capitalistas, e sem proteção alfandegária a luta nos é desfavorável. Ainda quando por bom aparelhamento, uma indústria brasileira se ponha em condições de igualdade com a industrial estrangeira, a situação geral do país é de tal modo precária que não permite o nosso produto suportar a concorrência do mercado mundial, a despeito das vantagens de nossa mão-de-obra mais barata.

O protecionismo decorre da necessidade de manter campos de atividade que desapareceriam pelo embate da competição travada com concorrentes superiormente organizados, em cada caso particular e no geral, e amparados por técnica científica que não se improvisa, onde a instrução é falha e reduzida. O Brasil está no caso de competidor fraco; tirar-lhe o protecionismo é obrigá-lo a retroceder ao tempo de país fornecedor de matérias-primas coloniais, obtidas com trabalho de miséria”. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. XIII).

Horácio Lafer expressa de maneira evidente a postura de tal grupo, sendo que o mesmo demonstrou em sua atuação parlamentar, por meio do envio de emendas supressivas ou modificativas, seu real descontentamento com os dispositivos normativos intervencionistas durante os debates sobre a ordem econômica e social. Assim,

“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”.( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. X).

Em contrapartida, o mesmo defende o estabelecimento de um órgão destinado à cultura do trigo que gerou fortes discussões durante os trabalhos constituintes, refutando o posicionamento adotado posteriormente em que o intervencionismo estatal era entendido como prejudicial ao desenvolvimento econômico. Esse ponto de inflexão fez-se notar em vários discursos do grupo em questão, no caso específico, quando Lafer pronuncia:

**“HORÁCIO LAFER:** O fato de ser o Brasil o único país do mundo localizado entre 20º e 60º de latitude que importa todo seu trigo, faz lembrar estas forças misteriosas que, na sombra, estrangulam as iniciativas ou, então, pelo menos, a nossa falta de coragem em enfrentar assuntos básicos (...). Enquanto não encaramos o trigo como problema de planificação, como imperativo de defesa nacional, estaremos no caminho errado”.( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. XIX).

Os *desenvolvimentistas não-nacionalistas* formavam um grupo, que segundo Braga ( BRAGA, 2008: 245) , foi a corrente de pensamento hegemônica e de maior influência durante as deliberações da Constituinte de 1946, assim como na definição de metas gerais capazes de reordenar o capitalismo no Brasil do pós-guerra. A nova ordem econômica e social nacional seria, em grande parte, fruto da atuação desse grupo que possuía características básicas que vislumbravam a permissão do adentramento de capitais estrangeiros e a

conseqüente participação dos mesmos na produção industrial brasileira e na definição de uma política de industrialização duradoura.

Essa corrente combatia a excessiva intervenção estatal, tanto na capacidade gestora, quanto na de investimento. O capital estrangeiro era preferido em relação ao capital estatal para projetos de industrialização em que o capital nacional não apresentasse capacidade de investimento. Por fim, a orientação mais flexível era de que houvesse planejamento e adesão de medidas mais ortodoxas, ou seja, monetaristas, no controle da inflação.

A composição partidária desse grupo encontrava em setores majoritários do PSD a sua base. Esse grupo possuía posição contraditória, já que muitos de seus membros eram provenientes de cargos, funções e diligências ligadas à burocracia estatal estadonovista. Esses constituintes eram encarregados da elaboração de diretrizes econômicas fundamentais norteadoras da política econômica e de organismos estatais advindos da Ditadura Estadonovista que lhes permitiam forte hegemonia político-parlamentar, como no caso de Nereu Ramos (PSD-SC), presidente da Comissão de Constituição, Souza Costa (PSD-RS), ex Ministro da Fazenda, Israel Pinheiro, presidente da estatal Vale do Rio Doce, e Benedito Valadares, ligados ao Partido Social Democrata de Minas Gerais.

Os desenvolvimentistas não-nacionalistas guardavam em seu arcabouço político e ideológico um conjunto de idéias e padrões de semelhanças com os diversos grupos até então expostos. A defesa do intervencionismo estatal e a manutenção da legislação trabalhista aproximavam este grupo dos desenvolvimentistas nacionalistas. A sustentação da propriedade privada e prerrogativas da livre iniciativa em relação ao papel do Estado os assemelhavam aos desenvolvimentistas do setor privado. Por fim, uma maior permissão do



adentramento do capital estrangeiro os compatibilizava com os neoliberais. É justamente por meio desse jogo complexo entre posturas convergentes e divergentes em relação aos programas das diversas correntes político-ideológica que se definia o processo político-partidário caracterizador da prática constituinte em 1946. A definição da posição hegemônica era delineada seguindo uma tendência de associação de interesses capazes de apaziguar os debates mediante a consecução dos objetivos e projetos de grupo.

A direção política dos desenvolvimentistas não-nacionalistas é observada em diferentes debates, como o mencionado por Braga<sup>12</sup> em sua tese de doutoramento, envolvendo Israel Pinheiro (PSD-MG) em defesa de sua gestão à frente da Vale do Rio Doce, assim como da exposição de suas emendas em relação à discussão do projeto de constituição para o título *Ordem Econômica e Social*. O mesmo é questionado pelo Senador Luís Carlos Prestes (PCB-DF). A reprodução textual assim explica:

**“ISRAEL PINHEIRO:**...tendo em vista as deficiências do capital nacional, desejo encarecer a necessidade de que, na futura Constituição, sejam abolidas de vez as restrições ao capital estrangeiro, fruto de um nacionalismo mal compreendido. Os lucros que aqui auferirem, a serem transferidos para o seu país de origem, por maiores que sejam, representarão, no entanto, importância menor do que teremos que transferir da nossa economia para pagamento dos produtos que aqui não poderão ser fabricados por falta desse capital.

**Carlos Prestes:** V. Ex.<sup>a</sup> está a par do que tem sido a exploração do nosso povo pelo capital estrangeiro?

---

<sup>12</sup> Uma das sustentações mais claras da plataforma “desenvolvimentista não-nacionalista” na Constituinte de 1946, encontra-se nos pronunciamentos de *Israel Pinheiro (PSD-MG)* fazendo a defesa de sua gestão frente à estatal Vale do Rio Doce e analisando os textos do Projeto de Constituição (IX: 265-279; XIX: 210-219), bem como em várias de suas (vitoriosas) emendas sugerindo a atenuação de inúmeros dispositivos “nacional-desenvolvimentistas” do anteprojeto redigido para o título *Ordem Econômica e Social* da Constituição por Agamenon Magalhães (BRAGA, 2008: 136).

**ISRAEL PINHEIRO:** Estou perfeitamente a par dos grandes benefícios que têm sido prestados ao Brasil pelo capital estrangeiro. Que o digam os nossos melhoramentos, que o digam a industrialização de São Paulo e a da Capital Federal, graças à energia elétrica fornecida pela *Light*.

**Carlos Prestes:** Ninguém nega que a *Light* tenha seu lado positivo, mas também tem o seu lado negativo.

**ISRAEL PINHEIRO:** Desconheço o lado negativo da *Light* e, por isso, não desejo discutir, mas afirmo que isso nada tem a ver com a utilização do capital estrangeiro. É uma questão de aplicação das leis brasileiras ao assunto. Os benefícios do capital estrangeiro são enormes. Que o digam os Estados Unidos, cuja produção se desenvolveu a custa do capital inglês; que o diga a República Argentina, também. Um país que não dispõe de capitais, ou os tem pelo preço do nosso, não pode progredir ou desenvolver-se. Os senhores comunistas, que não admitem a propriedade privada, estão coerentes com a sua teoria, porque o capital estrangeiro vem fortalecer a propriedade privada e, portanto, evitar as situações que possam favorecer a expansão de sua doutrina". (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. IX).

O mais extremo posicionamento adotado mediante a Assembléia Constituinte de 1946 coube aos socialistas, o último grupo de acordo com o quadro classificatório por nos analisado. Este grupo era composto por lideranças políticas ligadas a movimentos sociais, organizações políticas como a ANL, e ainda por parcela de intelectuais ligados a vertente política marxista. Luís Carlos Prestes (PCB-DF), João Amazonas (PCB-DF), fundador do Movimento Unificador dos Trabalhadores (MUT), Hermes Lima (ED-DF), advogado e ex-militante da ANL, Carlos Marighela (PCB-BA), Caires de Brito (PCB-SP), constituíam algumas das importantes lideranças representantes do grupo em questão. Este grupo se aproximava de alguns princípios dos desenvolvimentistas nacionalistas, pois ao defender uma plataforma de desenvolvimento capitalista nacional desenvolvimentista em curto prazo, entendiam ser essa etapa intermediária acerca de uma transformação social mais ampla proporcionada pelas

contradições inerentes ao desenvolvimento capitalista, que permitiriam uma organização socialista nos moldes daquilo que era aplicado na então URSS. Os mesmos encontravam na massa de trabalhadores urbanos e camponeses a base de sustentação política e apostavam na ampliação das contradições inerentes ao Capitalismo para a defesa de alicerces políticos centrais no debate socialista, como a reforma agrária, a distribuição de renda e a estatização mais abrangente do sistema econômico (BIELSCHOWSKY, 1998: 213-ss).

O PCB e a Esquerda Democrática defendiam os princípios socialistas e a radicalização das lutas populares por meio de uma reforma agrária, que seria fruto da pressão popular por meio dos movimentos grevistas, defendia também o aperfeiçoamento da legislação trabalhista. Luís Carlos Prestes foi uma das principais lideranças deste segmento político-partidário, tomando a tribuna em várias ocasiões com o objetivo de demonstrar a plataforma político-ideológica do PCB, assim como, estabelecer críticas ao modelo capitalista. Em pronunciamento realizado em 17 de junho de 1946, Prestes expôs críticas ao sistema capitalista e às mazelas que o mesmo proporcionava ao Brasil. Em seus discursos, por várias vezes, denunciou os prejuízos advindos do predomínio do latifundiário e exportador na economia brasileira que conferia ao país um grau de dependência econômica. Assim, expõe:

**“CARLOS PRESTES:** (...) Tomemos o valor da tonelada importada correspondente ao da tonelada exportada. Veremos que no Brasil, em 1926, o valor médio da tonelada exportada era, em libras, 50.73 e, em 1940, baixou para 9.88, enquanto que a tonelada importada baixava de 16.16 para 7.02. Quer dizer, comprávamos, em 1926, com uma tonelada exportada, 3.14 toneladas, e em 1940, comprávamos somente 1.41. Em 1938, com o valor de uma tonelada exportada, só foi possível adquirir 1.27 toneladas de mercadorias

estrangeiras, em vez das 3.14, de 1926, ou mesmo das 3.00 de 1929. Prejuízo, portanto, de 59% relativamente a 1929. O trabalho nacional está sendo dilapidado crescentemente, a terra esgotada e, em troca, torna-se cada vez mais difícil a substituição de aparelhagem, a compra de adubos etc. Um exemplo prático: a máquina que nos custava £ 500, em 1929, podia ser adquirida em troca da exportação de 11.5 toneladas de nossa exportação, enquanto, em 1938, a mesma máquina, cujo preço já tinha sido reduzido à metade, £ 250, só pode ser comprada em troca da exportação de 27,2 toneladas de nossa produção [...]

É a desvalorização continuada, é o desperdício, a entrega da riqueza de nosso solo, de nosso trabalho, *por valores cada vez menores*. Portanto, a depreciação completa de nosso trabalho, o empobrecimento, a pauperização do país, enfim, de toda a fortuna nacional".(*Anais da constituinte de 1946*, Vol. XIII).

Diante do exposto, percebe-se que os desenvolvimentistas não-nacionalistas transformaram-se no setor preponderante, não apenas por representar grupos de interesses confluentes em torno de suas propostas, mas também por estar marcado por forte composição político-partidária que encontrava no partido do governo, e até em setores de uma oposição moderada, o apoio político para a consecução de seus projetos.

Nesse contexto faz-se necessário à compreensão das origens identitárias e políticas, assim como, o perfil sócio-econômico da *bancada pessedista paulista*, sob o enfoque industrialista, sendo este de fundamental relevância para o entendimento de seus posicionamentos políticos e ideológicos.

A bancada do PSD paulista era composta por políticos com atuações estritamente ligadas aos antigos quadros de governo da Ditadura Estadonovista, a membros políticos vinculados a órgãos corporativos, a bacharéis de Direito, a catedráticos com forte atuação em associações profissionais de advogados (BRAGA, 2002:649).

O PSD paulista elegeu dezoito deputados<sup>13</sup> para a Câmara Federal, sendo que a atuação constituinte não se deu de maneira homogênea, filiando-se privilegiadamente ao desenvolvimentismo do setor privado. Sendo que muitas vezes os debates eram protagonizados por algumas lideranças que acabavam por se destacar, enquanto os demais parlamentares atuavam de modo secundário no debate constitucional.

A bancada paulista esteve vinculada à política de modernização estatal tinha como principal objetivo o industrialismo. A atuação parlamentar na Constituinte nem sempre se referia diretamente ao tema acima mencionado. A certeza da continuidade da modernização encontrava-se na defesa de alicerces políticos do Liberalismo.

O tema do industrialismo surgia, muitas vezes, de maneira indireta ou subentendida em diversos pronunciamentos. As questões tributárias e financeiras, ligadas a aspectos monetaristas, determinavam a política econômica com evidentes conseqüências para o industrialismo. A composição partidária do PSD, especialmente o paulista, foi de expressiva importância para a consecução do projeto industrial de Dutra que objetivava a retomada do crescimento econômico diante da recuperação industrial do país.

A bancada pessedista paulista garantiu homogeneidade em relação à votação das pautas da Constituinte, apesar de, em muitas das vezes, serem provenientes de grupos não relacionados diretamente a atividade industrial, como

---

<sup>13</sup> 1) ALVES PALMA (PSD); 2) ANTÔNIO FELICIANO (PSD); 3) ATALIBA NOGUEIRA (PSD); BATISTA PEREIRA (PSD/2º Suplente); 5) CÉSAR COSTA (PSD);6) CIRILO JÚNIOR (PSD);7) COSTA NETO (PSD);8) GOFFREDO TELLES (PSD);9) HONÓRIO MONTEIRO (PSD/1º Suplente); 10) HORÁCIO LAFER (PSD); 11) JOÃO ABDALA (PSD);12) JOSÉ ARMANDO (PSD); 13) LOPES FERRAZ (PSD);14) MACHADO COELHO (PSD/3º Suplente);15) MARTINS FILHO (PSD);16) NOVELLI JÚNIOR (PSD);17) SAMPAIO VIDAL (PSD);18) SÍLVIO DE CAMPOS (PSD).(BRAGA, 1998: 642).

o caso da ala dos bacharéis, é evidente o fato de que a atuação parlamentar coadunava às propostas propugnadas pelo governo, tendo em Lafer seu maior representante. Dentre essas propostas estavam as questões orçamentária e tributária que estabeleciam direta relação com o industrialismo, recebendo o apoio da maioria dos constituintes paulistas.

Procurar entender o desempenho desse parlamentar em meio aos trabalhos constituintes é de muita relevância para a compreensão do direcionamento político que o país adotou em meio às deliberações da Constituinte de 1946. Para tanto, a análise das duas principais vertentes políticas relacionadas ao desenvolvimentismo de então é de fundamental importância.

## **2.2 – LAFER ENTRE SIMONSEN E GUDIN**

O debate sobre o direcionamento que o Brasil deveria adotar em relação a sua política econômica ganhou, em meio à crise da Ditadura Estadonovista e a conseqüente eleição de Dutra, um enfoque primordial que delinearía duas correntes de pensamento econômico que tornaram - se extremamente atuantes no contexto bipolar: O Dirigismo econômico e a Liberalização.

Roberto Simonsen e Eugênio Gudín tornaram - se expressões máximas desse antagonismo de projetos políticos econômicos que possuíam conforme será demonstrado posteriormente pontos de aproximação e afastamento. Apesar das semelhanças, foram as divergências que impulsionaram um dos mais profícuos debates em torno do projeto desenvolvimentista que deveria ser adotado no país.

Apresentaremos a síntese do pensamento de cada um desses teóricos para posteriormente identificarmos os pontos conflitantes do debate que envolveu essas duas personalidades quando da transição da ditadura estadonovista para o Governo Dutra, em meio ao processo de redemocratização do país.

Apesar de tratarem da temática econômica de maneira ampla, evidencia-se que, fundamentalmente, o industrialismo canalizava o debate. O modelo de desenvolvimento do Capitalismo propugnado por uma terceira Revolução Industrial exigia do Brasil um rápido enquadramento às nuances da ordem bipolar.

Por fim, buscaremos compreender Horácio Lafer como homem político e deputado constituinte em 1946 posicionou - se em meio a essa encruzilhada dos direcionamentos da política econômica. Já que o mesmo, como membro da primeira mesa diretora da FIESP, tendo participação política Como deputado constituinte em 1934 e em órgãos de governo quando da Era Vargas. Portanto as idéias de Simonsen faziam presentes no pensamento de Lafer, entretanto, o mesmo, será um dos mais combativos deputados constituintes em 1946, quando da aplicação da política econômica liberalizante de Dutra, marcadamente influenciada pelas idéias de Gudin. Como Lafer posicionara nesta encruzilhada ideológica de dois modelos que parecem muito antagônicos.

### **2.2.1 – SIMONSEN E GUDIN – INDÚSTRIA, TÉCNICA E MODERNIZAÇÃO**

Compreender o pensamento Simonseano perpassa pela necessidade de entender que a visão econômica desse pensador englobava aspectos amplos que compunham a realidade nacional do Brasil de então. A construção da Nação como uma obra de engenharia em que a técnica, o planejamento, a

racionalização da produção proporcionaria a modernização do país fazem parte arcabouço ideológico defendido por Simonsen.

Este agente político acreditava possuir o Estado um papel fundamental na definição do desenvolvimento econômico-industrial do país, consistindo a racionalização do trabalho combinada a crítica ao Liberalismo, em seu aspecto livre - cambista um dos aspectos duramente combatidos por Simonsen. O ente governamental deveria garantir um planejamento econômico eficaz para o alcance do reenquadramento do Brasil no processo de desenvolvimento econômico posto no ocidente durante o século XX. Maza assim expõe:

“Simonsen dá ênfase à organização científica do trabalho como forma de enfrentar a realidade surgida do pós-guerra, no decorrer dos anos 30 amplia sua crítica ao liberalismo, em sua forma de livre-cambismo principalmente, e passa, de uma defesa difusa da intervenção do Estado nos problemas sociais e econômicos, a um projeto mais elaborado, substanciado na planificação econômica”.( MAZA, 2002: 143).

Para Simonsen, marcado pela idéia de Progresso que permeou os baluartes do desenvolvimento econômico brasileiro das primeiras décadas do século XX, o Estado assumia um papel insubstituível quanto à capacidade de planejamento e dirigismo da economia, assim como, na criação de condições de um aprimoramento técnico necessário para o desenvolvimento econômico. Sendo a industrialização, enquanto proposta modernizante, o setor proeminente do desenvolvimento econômico. Simonsen, em discurso expressa seu posicionamento sobre a importância do Estado, quando assevera:

“(... ) num país como o nosso, pode estimular e amparar a produção, proteger o trabalho, determinar rumos coordenadores e são para que esses fatores se processem num ambiente de harmonia, reduzindo ao mínimo os atritos criadores dos problemas sociais; nunca, porém, Sr. Presidente, agindo por descabidas intervenções no campo da produção, perturbando e



cerceando iniciativas dignas de amparo, fazendo desaparecer os estímulos do progresso, quando o Estado ainda se não mostrou tecnicamente capaz de resolver problemas fundamentais de nossa nacionalidade como os da educação e valorização do nosso homem". (SIMONSEN, 1934: 12 ).

O Estado seria para Simonsen indispensável para a garantia da pedra angular do desenvolvimento econômico, qual seja a planificação econômica. Caberia ao mesmo possibilitar o pleno funcionamento das instituições políticas capazes de fornecer à iniciativa privada as diretrizes necessárias para a consecução do objetivo colimado. Maza deixa – nos claro esse posicionamento ao afirmar:

“Planificação econômica do Brasil no setor das atividades industriais”, no tópico II, de sua resolução, “Intervenção do Estado e iniciativa particular”, considerou que “os planejamentos industriais” deveriam “ser elaborado à margem do autoritarismo do Estado, que neles deve colaborar como órgão incentivador..”. Ao Estado cabia o papel de “criar condições” que assegurassem a “permanência do desenvolvimento das atividades privadas que são a essência da prosperidade da nação”.( MAZA, 2002: 245).

Eugênio Gudín configurou-se como um dos teóricos mais combatentes as propostas de Simonsen, de orientação essencialmente Liberal, esse apresentou como marca de sua prática como economista a crítica ao excessivo intervencionismo estadonovista.

Com formação profissional semelhante a Simonsen, Gudín bacharelou - se em Engenharia pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, trabalhando em empresas estrangeiras como a Light, a *Pernambuco Tramway and Power CO*, além de ter sido diretor geral *Great Western of Brazil Railway Company*, além de exercer o cargo de diretor do periódico *O Jornal* e da *Western Telegraph*. Ativo intelectual de seu tempo, também

participou da fundação da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, que posteriormente foi incorporada a Universidade do Brasil. (KUPERMAN apud MENDONCA, 2005:273)

Eugenio Gudín foi um ardoroso defensor da liberalização das barreiras alfandegárias, entendendo o mesmo ser o protecionismo, um dos mais fortes elementos impeditivos do crescimento econômico. Advogado de um equânime tratamento do capital estrangeiro em relação ao capital nacional assim como da livre permissão da remessa de lucros para o exterior, Gudín, em seu livro *Reflexões e Comentários*, afirma seu posicionamento:

“Em recente visita a Brasília, o presidente do Conselho Diretor do City Bank “felicitou os brasileiros por não mais considerarem o investimento estrangeiro como ameaça a sua autonomia, e sim como expressão de confiança mundial em sua crescente economia”. Para quem como eu trabalha mais de meio século procurando esclarecer a opinião do país a colaboração de uma quota da poupança estrangeira e de desfazer o fantasma do perigo do capital invasor, é decerto confortador assinalar essa evolução da nossa mentalidade, acabando por compreender o quanto pode o capital externo contribuir para acelerar o desenvolvimento econômico nacional, tão carente de poupança e tecnologia”.( GUDIN, 1978: 74).

Já em sua participação no I Congresso Brasileiro de Economia em 1943, e na posterior Conferência Monetária Internacional de 1944, Gudín destacou-se como um ardoroso defensor dos princípios liberais. Como membro da Comissão Brasileira que se dirigiu a *Breton Woods*, acompanhado de economistas como Roberto Campos e Otavio Gouveia de Bulhões, Gudín ratifica sua posição de crítica aos pressupostos econômicos calcados no protecionismo, especialmente em relação ao comércio internacional.

No contexto histórico de 1945, em meio a crise da Ditadura Vargas e a crise econômica delineada durante a Segunda Grande Guerra, teóricos e técnicos ligados aos próprios cargos do governo como Eugênio Gudín, membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças, e Otávio Gouveia de Bulhões, então chefe da Seção de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda, destacavam-se nas críticas deferidas ao governo.

Gudín expressava sua posição ao denunciar, através de diversas entrevistas, os malefícios que o protecionismo deferido às industriais proporcionava a economia nacional. Em entrevistas ao Jornal do Comércio em 1942, Gudín criticava os lucros extraordinários que a economia de guerra propiciava aos industriais resguardados da competição externa. Seus artigos no influente Correio da Manhã, como editor de economia, iam ao mesmo encontro.

### **2.2.2 – PÊNULO DESENVOLVIMENTISTA - PLANEJAMENTO OU LIBERALISMO EM FACE DA MODERNIZAÇÃO.**

O debate sobre os direcionamentos que tomariam a economia nacional em meio à crise proveniente da Segunda Grande Guerra ganhou contornos relevantes por meio da oposição de modelos de desenvolvimento. Roberto Simonsen e Eugênio Gudín destacaram - se como os maiores expoentes de um antagonismo político - econômico que delineou ao Brasil uma encruzilhada em relação aos projetos desenvolvimentistas que o mesmo adotaria.

Dois vias de desenvolvimento eram postas a tona, a do planejamento econômico, pautada em considerável presença do Estado balizada por Simonsen,

ou, o projeto liberal economicista de Gudin amparado em uma política econômica em que as funções do Estado deveriam estar claramente delimitadas, possibilitando a iniciativa privada maior liberdade de atuação. Maza de maneira sucinta no possibilita a percepção do ponto central desta divergência, quando afirma:

“Assim, as controvérsias, aqui e fora do país, expressam-se em divergências sobre as seguintes questões: “dirigismo” e “liberalismo”; “benefícios da industrialização” e “vantagens de uma maior especialização no âmbito da divisão internacional do trabalho”; “protecionismo” e “livre cambismo”; “participação direta e indireta do Estado” e “clássico *laissez-faire*”.O debate entre Simonsen e Gudin consistiu, basicamente, na oposição entre “planejamento e liberalismo”. ( MAZA, 2002: 198).

Inquestionavelmente, será a industrialização o setor econômico privilegiado deste debate a ser apresentado. Em um período de rearranjo do modelo industrial capitalista pós Segunda Guerra, o Brasil ainda apresentava em seu modelo de desenvolvimento industrial econômico. Problemas estruturais relacionados à infra – estrutura como transporte, maquinário, fornecimento de matérias primas, assim como, políticos, em que a revisão política econômica estatal urgia como necessária, com especial destaque para as políticas tributária e fiscal.

Diante desse quadro, a industrialização assume no modelo econômico adotado pelo Brasil, um papel de destaque, passando a mesma a ser concebida como o principal alicerce do crescimento econômico a ser alcançado. Disto isto, comumente, o debate que agora será apresentado trará o tema acima recorrente nas argumentações e fundamentos aqui apresentados.

Simonsen, ligado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), e Gudin, à Comissão de Planejamento Econômico (CPE),

defendiam projetos diferentes de reestruturação da economia brasileira frente à crise que era iminente. Sola nos lembra que esse debate levaria à clássica proposição a política nacional de uma contraposição de modelos que permearia o debate político econômico, a dos desenvolvimentista-industrialistas versus liberais- monetaristas (SOLA, 1998: 72).

Simonsen, destacado adepto do industrialismo com forte atuação frente ao grupo paulista, defendia:

“A intervenção estatal no fomento ao desenvolvimento industrial (proteção comercial, crédito industrial, investimento estatal complementar) e financiamento norte-americano de governo a governo (redistribuído por uma câmara de planificação com participação de industriais). Embora afirmasse que a ‘industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento de nossa produção agrícola’ (Simonsen & Gudin, ed. C. Doellinger, 1977:34), era pessimista diante da possibilidade de assentar o crescimento econômico em exportações agrícolas no pós-guerra. Por outro lado, considerava essencial preservar a proteção ‘natural’ propiciada pela Grande Depressão e pela II Guerra substituindo-a pelo protecionismo deliberado no pós-guerra, condição de sobrevivência da indústria nacional diante das assimetrias econômicas internacionais”.(BASTOS, 2003:6).

Evidente posicionamento de Simonsen sobre a importância do papel do Estado encontra no planejamento ou planificação econômica a marca mais premente desse pensamento político. Como um dos fundadores da FIESP, e com marcante atuação política e Industrial durante a Era Vargas, este engenheiro acreditava ser o dirigismo estatal elemento imprescindível para uma economia ainda em formação como a brasileira em épocas da Segunda Grande Guerra. E que o setor industrial deveria contar como o suporte jurídico e político oferecido pelo Estado, de modo a evitar a atividade predatória do Capitalismo.

A crítica de Gudin era direcionada não somente as teses propostas por Simonsen como também a política ditatorial estadonovista, que o mesmo a

intitulava de autoritária quanto aos procedimentos econômicos fundados em um rígido planejamento. Fundamentado em teses liberais, o pensamento de Gudin era marcado pela necessidade de,

“restaurar sinais de mercado por meio de abertura externa (comercial e financeira) e controle da inflação (déficit fiscal e emissão monetária), para que recursos privados fossem alocados de maneira eficiente entre os setores urbano e rural. Um ambiente regulatório atraente ao capital externo privado deveria ser criado, facilitando remessas de lucro e evitando a presença de estatais que empurrassem filiais internacionais de setores onde poderiam atuar (sobretudo infra-estrutura e extração mineral). Gudin não se apresentava adversário da industrialização, mas considerava necessário aumentar a produtividade em geral e garantir uma alocação equilibrada de recursos entre setores urbanos e rurais, o que seria impossível se a proteção contra concorrência externa pretendida pelos industriais fosse perpetuada”.

(BASTOS, 2003:7)

O CNPIC, de orientação Simonseano, sofreu desde o início de sua formação forte oposição por parte de órgãos federais que entendiam ser a intervenção estatal, mesmo sob forma de planejamento, prejudicial à economia nacional. Órgãos como o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), ambos ligados a Gudin funcionaram como sistemáticos opositores aos mecanismos de intervenção estatal desenvolvidos durante a Era Vargas, potencialmente durante a ditadura estadonovista.

O CNPIC constitui-se na primeira tentativa de instituir formalmente um sistema central de planejamento ( MAZA, 2002: 199). Em um parecer emitido por Simonsen em 1944, em que o mesmo questiona os reais objetivos do CPE. Eugenio Gudin rebate ao mesmo com fortes críticas em relação ao planejamento econômico e as práticas estatais intervencionistas que beneficiara o grupo de

industriais ligados a Simonsen<sup>14</sup>. Neste momento, inaugura-se um debate que legaria à posteridade a contraposição teórica de dois modelos de desenvolvimento modernizantes que deveria ser adotado no Brasil.

Apesar de o CNPIC ter sido extinto em 1945 e a idéia de planejamento, nos moldes Simonseanos, ter sido abandonada, nos primeiros anos do governo Dutra, inegável será, a influência que esse modelo ainda terá em relação às políticas econômicas que viriam ser adotadas nesse país. Partiremos agora para análise desses dois modelos, buscando identificar os pontos de aproximação e afastamento entre os mesmos, e de que maneira essa contenda interferiria no Governo Dutra.

Vale ressaltar que apesar dos modelos teóricos dos pensadores em questão serem pautados em fundamentos, a priori, contraditórios, os mesmos guardavam entre si, alguns padrões de aproximação que seriam expressos em seus próprios pensamentos. Maza fortalece esse aspecto, quando afirma:

Não obstante, nas duas propostas, apresentadas de forma geral acima, os termos agricultura e industrialização não se excluem. Simonsen, no seu discurso de fundação do CIESP, em 1928, já ressaltava o papel da agricultura como formadora de capital e mercados para a indústria. Gudin não se colocava *in limite* em oposição à industrialização. Para ele, era necessário, entretanto, que a atividade produtiva “fosse viável sem proteção”, que se demonstrasse sua “capacidade de competição no mercado internacional”, mas, neste caso, poucas indústrias nacionais, na época, atendiam a esses requisitos”.( MAZA, 2002:199).

Assim, nota - se, que existia nas duas vertentes de pensamento uma idéia de complementaridade, mesmo que tecnicamente contraditória, Já que tanto

---

<sup>14</sup> Foi através de um parecer de Eugênio Gudin que se iniciou o famoso debate entre ele e Simonsen. A resposta de Simonsen a Gudin foi através do livro intitulado “O planejamento da economia brasileira”. A tréplica de Gudin apareceu em agosto de 1945, em carta aberta, quando reafirma as críticas do parecer( MAZA, 2002:199).

Simonsen quanto Gudin, entendiam ter a agricultura e a indústria papéis decisivos no processo de desenvolvimento da economia nacional<sup>15</sup>. Portanto não é correto estabelecer uma separação entre a indústria e agricultura como setores fundamentais do processo de modernização que estava em voga no Brasil de então.

A querela ganha contornos maiores quando, Simonsen empregando dados do Ministério do Trabalho, elabora uma análise sobre as bases do desenvolvimento industrial e comercial brasileiro. A comprobalidade técnica desses documentos que foram utilizadas por Gudin como mecanismos de questionamento aos fundamentos de tal avaliação.

A formação intelectual de Gudin conferia ao mesmo um discurso mais balizado por conceitos técnicos ligados as ciências econômicas, enquanto que Simonsen valia-se preponderantemente de um arcabouço teórico mais politizado, menos atento aos ditames do cientificismo. Tal fato deu ao debate um propósito tecnicista, empreendido, principalmente pela maior liderança do CPE, sem com isso, ressaltar o conteúdo político-ideológico que permeava o debate. Vale lembrar, que o principal aspecto que norteava a demanda será o choque entre dois modelos políticos no qual o limite de atuação do Estado funcionaria como ponto central para a consecução de um ou outro.

---

<sup>15</sup> Deste modo, podemos dizer que nos dois casos há uma perspectiva de complementaridade. Nas palavras de Gorender, uma “complementaridade *contraditória*”. O próprio Simonsen incluía entre seus negócios a comercialização do café, ligando-se, nesta atividade, ao capital inglês. Gudin, em sua trajetória como engenheiro, também se vinculou ao capital inglês. Muitos industriais eram proprietários de terra, como, ademais, apesar de mais raro, cafeicultores se envolviam em empreendimentos industriais. Neste sentido, parece correta a afirmação de Werneck Sodré e Gorender, a de que o desenvolvimento da burguesia industrial não significou um antagonismo com o latifúndio. Desta maneira, a diferenciação, apontada por Gorender, entre “*política econômica* dos latifundiários e a *propriedade latifundiária*” explica porque a burguesia industrial poderia chocar-se com a primeira sem questionar a segunda (MAZA, 2002: 198).



Existiam pontos coadunantes entre os projetos em questão, ambos anuíam à falta de infra-estrutura relacionada aos transportes, a mineração, siderurgia, assim como concordavam com a precariedade da indústria brasileira apontada como adolescente por Morris L. Cook, que como chefe da comissão que visitara o país, concluiu que a Industrialização do Brasil deveria ser conduzida de maneira sábia e científica (MAZA, 2002: 192).

O aspecto central da divergência entre os dois modelos de pensamento encontrava-se nos mecanismos para o alcance do desenvolvimento econômico e industrial. Gudin tecia serias retaliações aquilo que o mesmo denominou de “mística da planificação”, alertando para o fato de que este modelo de desenvolvimento havia provocado a crise do *Estado de Bem Estar Social* norte americano, assim como, das economias corporativistas da Itália e Portugal. Assim posiciona Gudin, quando afirma:

“O Conselheiro Roberto Simonsen filia-se, como se vê de muitos de seus conceitos, à corrente dos que vêem no ‘plano’ a solução de todos os problemas econômicos, espécie de palavra mágica que tudo resolve, mística de planificação que nos legaram o fracassado ‘New Deal’ americano, as economias corporativas da Itália e de Portugal e os planos quinquenais da Rússia. Não compartilho dessa fé” (GUDIN, 1977:54).

Gudin entendia ser o papel intervencionista do Estado prejudicial ao desenvolvimento da economia, especificamente, nos acordos selados com o grupo de industrialistas, ao qual Simonsen representava. O dirigismo econômico, acompanhado de acordo com entidades de classe, como a patronal, representada pelos industriais, beneficiaria em última instância, a grupos segmentados, impedindo um harmonioso desenvolvimento da economia. Para Gudin, a livre concorrência, somada a eliminação de barreiras fiscais levariam a economia a um

desenvolvimento pautado pela concorrência, mesmo que externa, que seria condica sem a qual não haveria real crescimento (MAZA, 2002: 200-202).

O que o Dr. Simonsen não quer é a concorrência. O que ele quer é que o Estado, por empréstimo obtido de governo a governo, proporcione aos industriais existentes a aquisição de novo aparelhamento e não permita a entrada de novos concorrentes (GUDIN, 1977:233).

Para Gudin, Simonsen amparava seu pensamento em uma proposta corporativa, intitulada pelo pensador economicista como Capitalismo de Estado. Eugenio acreditava que o capitalismo de Estado era algo incongruente a democracia. Sendo que utilizar o Estado como mecanismo de favorecimento econômico aproximava o Brasil do modelo econômico adotado na então URSS. Segundo Maza, Gudin entendia que qualquer medida intervencionista do Estado, que não fosse estritamente necessária, era entendida como autoritária ou totalitária (MAZA, 2002: 200-202). Apesar de concordar com o fato de que Gudin era extremamente fidedigno aos princípios do liberalismo, nota-se que Maza tendência sua análise sobre o debate para os pressupostos propugnados por Simonsen.

A crítica ao intervencionismo endereçava a Manoilescu<sup>16</sup>, que funcionou segundo Gudin como o mentor intelectual de Simonsen, e de vários países que utilizaram – se de mecanismos protecionistas. Gudin, amparado pelo principio da

---

<sup>16</sup> Manoilescu, sociólogo romeno, teórico do Fascismo, alicerçava suas críticas ao liberalismo na hipótese da expansão desenfreada do individualismo. Manoilescu questionava o indivíduo liberal, a sobreposição de seus interesses particulares aos interesses coletivos. Para ele, no quadro organizacional corporativo, o indivíduo assumia uma importância que não se limitava ao quantitativo, pois possuía uma “significação qualitativa” fundamentada na função que exercia na sociedade. Este lugar na estrutura da sociedade corporativa era denominado “função nacional” Mesmo assim, Manoilescu acreditava que tudo que fosse importante caberia ao Estado( MAZA, 2002:151).

vantagem comparativa de David Ricardo<sup>17</sup>, propugnava que a idéia desse teórico romeno aplicava-se a casos de sistemas econômicos fechados, de base agrícola. Contudo, o protecionismo levava a uma baixa produtividade, já que em uma dinâmica econômica marcada por um regime de trocas internacionais, a técnica ligada à capacidade produtiva definiria o crescimento econômico de um país.

Simonsen centrava como já dito, no planejamento econômico que englobava a sistematização de diversos setores da economia integrados a Indústria, sem, contudo, afastar-se dos conceitos do cientificismo, como o próprio afirma:

“O fomento da nossa produção exige ainda o estudo do desenvolvimento do crédito agrícola; do problema da mão-de-obra, tão complexo no momento atual pela rarefação havida no mercado de braços; da orientação acertada na escolha dos produtos e do instrumental agrícola; do transporte, a preços módicos; depende, enfim, da organização da produção em bases cientificamente determinada .(SIMONSEN, 1919:28)”.

O cientificismo de Simonsen encerrava de maneira premente na idéia de planificação que abarcava a eletrificação do país, a mobilização de varias fontes de combustíveis, os equipamentos de transporte, uma “moderna agricultura de “alimentação”, a criação de “indústrias-chaves” como as metalúrgicas e químicas, entre outras medidas.

A planificação deveria ser executada através de “planos qüinqüenais” e seria encarada como uma “guerra econômica contra o pauperismo”, apesar de, em seus horizontes, não estar contemplado nenhum programa de gastos sociais ou distribuição de renda, como fica claro nas resoluções do I Congresso Brasileiro

---

<sup>17</sup> A partir deste estudo, Ricardo provou que cada país seria beneficiado caso se especializasse no produto onde detém maior vantagem comparativa, o produto total global de cada bem aumenta, melhorando a situação de todos os países envolvidos nas trocas internacionais, pois menores seriam os custos de produção, os salários de subsistência dos trabalhadores e em consequência os lucros seriam os maiores possíveis- Instituto Politécnico de Coimbra.

de Economia (1943) e do Congresso Brasileiro da Indústria. No parecer apresentado, em 1944, ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, intitulado “A planificação da economia brasileira”, Simonsen resume a abrangência e os objetivos da referida planificação.

Essa planificação, organizada com a cooperação das classes produtoras, deverá prever a tonificação necessária a ser dispensada a todo o nosso aparelhamento de ensino, ao sistema de pesquisa tecnológica, à formação profissional, imigração selecionada, à solução do problema dos transportes, e a vulgarização do uso de energia motora e ao grande incremento de nossas atividades agrícolas, industriais e comerciais ( MAZA, 2002: 222). A falta de especificidade<sup>18</sup> e rigor metodológico<sup>19</sup> em relação à aplicabilidade dessa planificação funcionou como elemento de grande repercussão para a crítica de Gudin.

A medida que a crise política da Ditadura Estadonovista ganhava maiores contornos concomitante à crise econômica inflacionária, o predomínio da teorização de Gudin vai se consolidando em relação aos pressupostos de Simonsen. Os críticos do Estado Novo associavam-se às críticas ao protecionismo reivindicado pelos industriais para o pós-guerra, exceto, evidentemente, no discurso dos industriais nacionais capitaneados por Simonsen (BASTOS, 2003:4).

---

<sup>18</sup> O planejamento, tal como o sugeri num dos conselhos técnicos da administração pública, permitiria o enquadramento, na ciência e na técnica, de todos os nossos problemas básicos, pondo a descoberto o absurdo de pretendermos transplantar processos alienígenas de cura, para doentes constitucionalmente diferenciados (SIMONSEN, 1947: 18).

<sup>19</sup> Estamos também na era da planificação. Recorre-se, por toda a parte, aos técnicos, para inquirir dos recursos disponíveis, investigar sobre o seu melhor aproveitamento, planificar a produção e o progresso. São os engenheiros os obreiros máximos nessa planificação generalizada (SIMONSEN, 1945: 62).

Apesar deste fato, a tentativa por parte de Gudin de cooptar através de entrevistas, artigos e relatórios a oposição ideológica emergente não teve sucesso. A divergência aprofundou-se quando a Portaria Interministerial nº7 (22/01/1945) complementou o fundo criado com o Imposto de Lucros Extraordinários e alocado em Certificado de Equipamentos, instituindo um regime de concessão de licenças prévias de importações que priorizava aquelas necessárias ao reaparelhamento industrial, restringindo a importação de “produtos santuários e dispensáveis”.

A reação de Gudin foi violenta e de evidente repercussão pública: enquanto o Ministro da Fazenda justificava a PI-7 como forma de combater a inflação através do aumento da oferta industrial interna (SC/45.07.27PI), Gudin afirmava que o controle dos preços industriais era impossível graças ao privilégio obtido pelos industriais contra toda concorrência externa. Assim, a cooptação da oposição liberal se mostrou impossível, talvez porque estivessem em questão não apenas diagnósticos e propostas sobre inflação ou grau de proteção à indústria, mas, no fundo, diferentes visões quanto às orientações de política econômica para o pós-guerra (BASTOS, 2003:5).

Medidas varguistas como a Lei Malaia<sup>20</sup> e a PI – 7 contribuíram para reforçar a ala oposicionista ao governo representada, principalmente pela UDN. Gudin intercedia em favor daqueles que entendiam ser o governo ditatorial

---

<sup>20</sup> Esta estabelecia normas visando impedir a formação de cartéis e trustes e quaisquer outras formas de manipulação de preços. A lei criava também a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), cujas atribuições legais eram bastante abrangentes: poderia intervir em todas as empresas envolvidas em atos considerados contrários à economia nacional, realizando inclusive desapropriações. A fusão, a incorporação e a dissolução de empresas em vários setores (indústrias bélicas, básicas, editoriais, de rádio e teledifusão etc.) dependiam de prévia autorização da CADE... Os funcionários da CADE teriam acesso a todos os livros e documentos das empresas. Em relação às empresas estrangeiras, a lei admitia a possibilidade de desapropriá-las sem indenização em dinheiro (CORSI: 1991:276-277).

responsável em grande medida pelo agravamento da crise econômica que assolava o país.

O projeto de Governo de Dutra aproximava-se, em parte, do projeto Liberal acima propugnado pelo grupo de Gudin. A retomada do crescimento econômico e industrial foi concebida como meta de primordial importância para o governo. Havia nos setores dirigentes do governo a crença de que a liberalização das importações resultaria na necessidade dos setores industriais de modernizar suas atividades mediante objetivo do alcance do mercado consumidor. Assim:

A abertura resultaria em um setor industrial mais eficiente, que perderia apenas seus “lucros extraordinários” ao arcar com o custo de investimentos que diminuiriam o preço, aumentariam a qualidade dos produtos e a renda dos consumidores. Com isto, a indústria contribuiria para alcançar o motivo central da liberalização: combater a carestia. O governo de fato conseguiu desacelerar a taxa de inflação no pós-guerra.

(BASTOS, 2003: 12-13)

A liberalização do fluxo de capitais estrangeiros traria ao país uma maior capacidade de investimento que a curto e médio prazo, proporcionaria, segundo o governo Dutra, o alcance da recuperação econômica.

A Constituinte apresentou a contradição entre o grupo consagrado no poder e as massas populares. O alinhamento à esquerda de algumas forças políticas getulistas, assim como o fortalecimento dos trabalhadores influenciados pelo Partido Comunista Brasileiro quando da queda da Ditadura Estadonovista, fez com que a elite política nacional agisse de maneira cautelosa em relação ao alcance das conquistas que estes grupos pudessem a vir representar. O Estado e suas instituições repressivas atuaram fortemente para combater os movimentos populares com forte influência socialista.

Assim, as diretrizes básicas que compuseram a plataforma de governo Dutra, foram: repressão sistemática às forças progressistas e populares ligadas a partidos políticos de esquerda; opção com o alinhamento aos Estados Unidos, a necessidade da desregulamentação ditatorial estadonovista, a maior abertura ao capital estrangeiro <sup>21</sup>; e, por fim, a tentativa de harmonização dos grupos dominantes, frações burocráticas e elites dirigentes em torno da política econômica que seria definida pelos centros hegemônicos de poder representados na Constituinte (BRAGA, 2008:44).

---

<sup>21</sup> Extinção de algumas agências estatais de regulação econômica, término da licença prévia para importações (BRAGA, 2008:44).

## **CAPÍTULO 3**

### **HORÁCIO LAFER E A DEFESA DA CONCILIAÇÃO ENTRE LIBERALISMO E INTERVENCIONISMO**

Horácio Lafer foi uma das mais atuantes personalidades durante a instalação da Assembléia Nacional Constituinte em 1946. Lafer assumiu a Presidência da Comissão de Finanças e da Comissão Orçamentária, considerados setores estratégicos para a recuperação econômica brasileira e constituiu-se, por diversas vezes, como a maior voz de defesa do governo Dutra.

Com destacada atuação político-industrial, Lafer teve sua participação política inaugurada quando compôs a primeira diretoria do Centro de Indústrias do Estado de São Paulo (1928), sendo atuante até o último cargo político exercido, o de Ministro das Relações Exteriores, durante o Governo Juscelino Kubitschek. Durante toda sua trajetória política sua atuação pautou-se pela modernização do Estado a partir de um modelo urbano-industrial, apesar de evidenciar uma readequação de seu posicionamento político-econômico de acordo com as circunstâncias históricas definidoras da prática governamental.

Com o início do Governo Dutra, Lafer defendeu a liberalização da economia como mecanismo de superação da crise instaurada na década de 1940, o que não nos permite afirmar que houve um rompimento com o projeto de modernização. Posteriormente, no segundo Governo Vargas, este político, como Ministro da Fazenda, estabeleceu o Plano Lafer, colimado por estratégias semelhantes à política modernizante da Era Vargas. Com isso, evidencia-se que



Lafer colocou a modernização acima de políticas econômicas, não desprezando o papel do Estado como gestor.

### **3.1 HORÁCIO LAFER – CZARISMO, PROGOMS, EMPREENDEDORISMO E PAPEL.**

As perseguições sistemáticas ao judaísmo, os *pogroms*<sup>22</sup>, oficialmente sancionadas pelo governo czarista, observados em fins do século XIX e início do XX, trouxeram ao Brasil Maurício Klabin, de origem lituana, originária a construção de uma das mais duradouras e tradicionais organizações industriais do Brasil. Depois da inicial incursão de Klabin pelo setor de importações de produtos ligados ao setor de papelaria, o mesmo em parceria com seus irmãos e de seu primo Miguel Lafer, pai de Horácio, fundaram em 1909, a Companhia Fabricadora de Papel <sup>23</sup>.

Pertencente a segunda geração desses imigrantes judeus, Horácio Lafer nasceu em 1900, já em meio a um processo de fortalecimento dos negócios da família, e também ao fortalecimento da atividade industrial em São Paulo. Com formação jurídica, bacharelado pela Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, e especialização em Economia e Finanças pela Universidade de Berlim, Lafer logo se destacou por sua atividade industrial, sendo um dos fundadores da CIESP, obtendo desde cedo destaque político, principalmente referente às de relações internacionais, chegando a tornar-se delegado na

---

<sup>22</sup> O governo czarista objetivava manipular abertamente o sentimento antijudaico da população russa, visando, primordialmente, dois objetivos: tentar reduzir a população judaica de forma rápida canalizando a insatisfação popular, principalmente dos camponeses, com o governo de modo a desfocar os reais problemas sociais e econômicos que marcavam a Rússia da época.

<sup>23</sup> Fundação da Klabin Irmãos e Cia.(KIC), composta por Maurício Klabin, seus irmãos Salomão Klabin e Hessel Klabin e o primo Miguel Lafer. A empresa importa produtos de papelaria e produz artigos para escritório, comércio, repartições públicas e bancos. Ver <Klabin.com.br/(S(mlm1zj45lrhaov555hqarbz5))/pt-br/klabin/historicoKlabin.aspx>

Conferência Internacional sobre Tratamento de Estrangeiros nas ligas das Nações (MICELI, 1992:26). Quando da criação da FIESP, Lafer assume o posto de segundo secretário, e posteriormente de diretor. Adiante, ocupa o cargo de primeiro secretário da Confederação Industrial Brasileira, tendo sua atividade política e intelectual ligada aos órgãos de classe, o que lhe conferiu um papel de um dos mais atuantes industriais brasileiros da década de 1930 e 1940<sup>24</sup>.

Ligado ao grupo político de Armando Salles, Lafer se elegeu deputado classista em 1933, e em 1934 foi eleito Deputado Federal por São Paulo. Com a instituição da Ditadura Estadonovista, Lafer retoma as atividades industriais do grupo Klabin-Lafer, sem desvincular-se das atividades relacionadas à política externa, sendo integrante da delegação brasileira na III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, que teve como uma de suas principais resoluções, o corte das relações diplomáticas com os países do eixo. Decisão esta, fruto da reordenação da política externa brasileira ao lado dos Estados Unidos após a Segunda Guerra.

Sempre ligado a órgãos responsáveis pela organização e teorização das atividades econômicas e industriais, Lafer foi membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda durante o interregno de 1943 a 1950. Deputado constituinte eleito, em 1945, pelo PSD paulista teve atuação

---

<sup>24</sup> Segundo-Secretário da FIESP — Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, quando de sua fundação (1931), tornando-se, posteriormente, diretor da entidade. Primeiro-Secretário da CIB — Confederação Industrial Brasileira (1933). Ao longo de sua atuação em várias associações de classe, destacou-se como uma das principais lideranças industriais paulistas e nacionais do pós-trinta. No contexto da redemocratização, tornou-se Presidente da Associação Brasileira de Municípios (1945-1946) (BRAGA, 1998:669).

marcante na definição da política orçamentária e financeira e na organização da política tributária.

Durante os trabalhos constituintes, Lafer exerceu o cargo de Relator-Geral da Comissão de Investigação Econômica e Social, que resultou na elaboração de um relatório intitulado *Potencial Monetário*. Ainda como redator da Comissão acima citada elaborou um extenso *relatório-geral sobre a situação econômico-financeira do país*, que seria marcado por uma detalhada análise da presente realidade da economia nacional.

Em plenário, Horácio Lafer concentrou sua atuação na defesa da "autonomia municipal" e na abordagem de questões referentes aos dispositivos constitucionais que regulamentavam a "discriminação de rendas" entre as diversas unidades da Federação. Assim, logo no início dos trabalhos constituintes, ocupou a tribuna para proferir discurso sobre os *rumos da economia pública* (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. II), no qual preconizou a necessidade de fortalecimento fiscal dos Municípios e da organização de um sistema tributário que não inibisse o investimento privado, tendo ainda solicitado a inserção nos *Anais da Assembléia* de um estudo de sua autoria analisando o problema da *discriminação das rendas* (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. IV) entre União, Estados e Municípios, contendo uma apresentação sistemática de várias de suas sugestões ao projeto constitucional sobre o assunto. Parlamentar de postura governista, também ocupou, várias vezes, a tribuna para defender a figura do Ministro da Fazenda, Gastão Vidigal, "*este competente e preclaro homem público que hoje enfrenta, com esforço sobre-humano, os complexos problemas econômico-financeiros de nossa terra*" (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. V) das críticas que lhe eram endereçadas por outros parlamentares, tendo ainda

realizado pronunciamentos protestando veementemente contra a exclusão do Brasil do acordo feito pelas potências aliadas, visando à partilha das indústrias removidas da Alemanha no pós-guerra (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. X) e justificando a Indicação nº 173 de sua autoria, sugerindo a criação de um órgão governamental destinado a incrementar a cultura do trigo no Brasil com o fito de livrar o país da importação do produto argentino ( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. XVIII). Além disso, deu parecer contrário à emenda (aprovada) de Jorge Amado (PCB-SP), isentando do pagamento do imposto de importação o papel adquirido para a fabricação de livros e efetuou intervenções tópicas em diversos debates sobre matéria fiscal quando da votação do Projeto Revisto em plenário (BRAGA, 1998: 671).

Lafer apresentou vinte e nove emendas ao Projeto de Constituição, a maior parte delas aos dispositivos que regulamentavam a "discriminação de rendas" entre Estados, União e Municípios. Destacam-se as de nº 1.939, determinando a transferência para os Municípios de 10% do imposto de renda arrecadado pela União; nº 1.941, suprimindo dispositivo que isentava do pagamento do imposto de consumo os artigos que a lei classificasse como mínimo indispensável à satisfação das necessidades básicas das pessoas de menor capacidade econômica; nº 2.051, eliminando dispositivo que recomendava a distribuição da propriedade; nº 2.052, suprimindo dispositivo que estipulava o prazo máximo de 30 anos para a concessão de proteção alfandegária às indústrias; nº 2.053 (rejeitada; *Anais da constituinte de 1946*, Vol. XXIII), estipulando que "*a lei promoverá o fomento de capitais brasileiros em fontes de produção*" (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. XIV); nº 2.058, condicionando o pagamento do salário mínimo aos empregados à sua freqüência e à sua produtividade no

trabalho; e a de nº 2.066 (rejeitada; *Anais da constituinte de 1946*, Vol. XXIII), determinando a aplicação das contribuições para assistência e previdência social nos locais onde tivessem sido arrecadadas (BRAGA, 1998: 669-672).

Apesar de defender a diminuição dos impostos sobre a importação e de propor uma maior tributação sobre os impostos sobre consumo e renda, o mesmo não descartava a presença estatal em setores estratégicos da economia. O plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – teve como um dos principais aliados, o político em questão. Lafer, no segundo governo Vargas, como Ministro da Economia viria implantar o Plano Lafer, abalizado no desenvolvimento econômico mediante a intervenção estatal em setores estratégicos da economia.

Seria o mesmo ainda reeleito deputado em 1954, novamente pelo PSD, exercendo o cargo de Ministro das Relações Exteriores em meio a este mandato. Quando de seu falecimento na Europa, Paris, em 1965, Lafer lega ao país uma incisiva atuação política, em defesa do enquadramento do mesmo aos estágios de desenvolvimento econômicos do capitalismo ocidental, marcadamente industrial e financeiro. Um Liberalismo adequado às especificidades da economia brasileira requeria industriais, banqueiros e uma intervenção estatal capazes de lançar os alicerces do desenvolvimento econômico.

### **3.2 - LAFER – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM FACE AO LIBERALISMO**

A preocupação com a recuperação econômica do Brasil foi expressa por Dutra de maneira evidente por meio de uma série de mensagens presidenciais. Lafer desempenhou importante papel na defesa da política econômica adotada

pelo presidente nos dois primeiros anos de governo sendo demasiado atuante nos trabalhos constituintes.

Em mensagem endereçada ao presidente da Câmara de Deputados em 1 de outubro de 1946, Dutra expressa por meio de um relatório a situação econômica e sua preocupação em relação à questão orçamentária e financeira assim como a alta inflacionária, entendidos como empecilhos ao saneamento econômico nacional. O texto assim apresenta:

A competência do Congresso para aprovar a Receita e a Despesa da República é função primordial nos governos democráticos. Impõe-se ao Poder Executivo, com relação à boa gestão das finanças, de modo particular, aos órgãos encarregados da elaboração da proposta orçamentária, o dever de demonstrar, com a máxima clareza possível, a estrutura do plano financeiro, estimando cuidadosamente a receita e discriminando a despesa minuciosamente. A administração pública coloca, para tanto, sua capacidade de trabalho, sua experiência e sua técnica a disposição dos membros do Congresso, aos quais, em última instância, cabe decidir.

Conquanto o orçamento assuma a forma de um conjunto de centenas de rubricas, cada uma das quais exigindo justificação, consiste em um plano organizado e obedece ao preceito constitucional e técnico da medida orçamentária. O princípio básico que deve governar essa unidade é o do equilíbrio, pois não obstante todas as teorias antigas e modernas provaram ser ele indispensável, pelo menos em tempo de paz. Se o violarmos, não poderemos escapar a desordem das finanças públicas nem a inflação, com todas as suas conseqüências desastrosas para a vida administrativa, econômica e sócia. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. I)

O relatório em questão estabelecia diálogo direto com os pressupostos políticos e como as práticas governamentais adotadas durante a Era Vargas. A eliminação dos altos gastos do governo, que estava diretamente relacionada à desburocratização, assim como, a busca pelo equilíbrio entre a receita e despesa

pública apresentavam-se como diretrizes de inquestionável importância. Assim o governo se expressa no relatório sobre a proposta orçamentária:

Admitindo-se o equilíbrio entre a receita e a despesa governamentais como absolutamente imprescindível, cumpre não perder tampouco de vista que ele não corresponde senão a um aspecto do problema orçamentário. E que também importa respeitar outro equilíbrio, ao qual se não deu muitas vezes a devida importância no passado: o equilíbrio entre o orçamento do Governo e o nacional, isto é, entre as necessidades financeiras dos serviços públicos e os da economia do país. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. I)

A proposta orçamentária ia ao encontro do enxugamento da máquina governamental sem desprender-se do papel social e econômico do Estado. A retomada de princípios liberais pelo governo não seria marcada pelo pleno afastamento estatal dos setores sociais e diretamente relacionado aos setores produtivos. A presença estatal não era descartada pelo governo, porém a mesma deveria ser desenvolvida com base em princípios políticos e econômicos capazes de atribuir equilíbrio ao crescimento mediante uma harmonização de setores sociais. O documento assim expressa:

“A míngua de estimativas precisas de nossa renda nacional, torna-se ocioso discutir se os orçamentos públicos — os da União, dos Estados e dos Municípios, tomados em conjunto — absorvem um quarto, um terço, ou até mesmo, como afirmam alguns, porção ainda maior do produto líquido nacional. E mesmo que conhecêssemos exatamente essa percentagem, não seria índice infalível para julgar se o orçamento é por demais vultoso ou insuficiente, pois a resposta a tais indagações depende em grande parte dos serviços que o Estado prestado à comunidade.

Foi realmente o Governo da União obrigado a chamar a si vários empreendimentos de ordem econômica e social, que poderiam ser relegados, noutros países e noutras épocas, a iniciativa privada. Todavia, não padece dúvida de que o orçamento do Governo, em sua amplitude e composição, deve cingir-se aos limites que lhe forem

prescritos pelo volume e natureza da renda nacional, pois, sempre que se ultrapassar uma tributação justa e tolerável, ter-se-á de recorrer à emissão monetária — imposto disfarçado, talvez de todos o mais duro e o mais injusto.

As finanças da União, não obstante o maior volume dos algarismos orçamentários, encontram-se hoje em situação mais sólida do que antes da guerra. Adaptou-se o sistema fiscal e evolução de nossa economia e, ao invés do imposto de importação, que até 1937 fornecia metade da renda tributária, o imposto de consumo e o imposto sobre a renda tornaram-se as fontes mais produtivas da receita”.( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. I)

Dutra ressalta em seu pronunciamento a importância da alteração fiscal a qual o governo proporcionava. Negando a política tributária do Governo Estadonovista, o governo em questão passaria a privilegiar o Imposto de Consumo, seguido pelo Imposto sobre a Renda, e somente então, o Imposto sobre as Importações, que ocupava o primeiro posto quando da política tributária ditatorial, chegando então ao imposto sobre o Selo.

O imposto do selo — a quarta de nossas grandes fontes de receita — em 1946 provavelmente ultrapassara um bilhão de cruzeiros, esperando-se que, em 1947, esse tributo, economicamente tão complexo, porque composto de parcelas muito diferentes, há de produzir receita estimada em 1.184 milhões de cruzeiros — quase o sêxtuplo de seu produto em 1937.

Os impostos provenientes dos Territórios, que no atual orçamento figuram com 11 milhões, produzirão em 1947, provavelmente, apenas 5 milhões de cruzeiros, em virtude da extinção das duas entidades mais rendosas — Iguazu e Ponta Porã.

Resumindo: a renda tributária orçada para 1947 eleva-se a 10.258 milhões de cruzeiros, superior em 13,42%, portanto, a provável arrecadação do exercício em curso, calculada em 9.050 milhões de cruzeiros.(*Anais da constituinte de 1946*, Vol. I)

Necessário seria, segundo o governo, canalizar a capacidade tributária brasileira diretamente sobre a renda, o que negava a tendência do governo varguista de exercer sobre as importações, consumo, venda e consignações a



maior parte da tributação. Em suma, o que estava em jogo seria a capacidade do governo de possibilitar a dinamização de setores da economia através de uma maior autonomia para o setor de importações e exportações. Medidas essas que seriam capazes de reaquecer a economia com a ampliação de investimentos externos e internos possibilitadores, pelo menos em tese, de uma ampliação da capacidade de consumo das camadas sociais da época.

Os princípios do Liberalismo eram novamente postos à prova, sem necessariamente desprenderem-se do papel direcionador do Estado das metas econômicas que deveriam ser colimadas. A questão tributária ganhava especial destaque, sendo que, no entendimento do governo e da própria bancada paulista, tendo Lafer à frente dos trabalhos da Comissão Orçamentária e de Finanças, o reajustamento da carga tributária era de importância chave para a retomada do crescimento econômico e industrial brasileiro. Contudo, há de ser ressaltado o fato de que o Brasil sofria os devidos limites de um país preponderantemente agrário. Sobre esse aspecto, Dutra expressa:

“Outros países foram mais longe por esse caminho e, durante a guerra, manifestou-se uma forte tendência para transformar a imposição sobre a renda das pessoas físicas e Jurídicas em base primordial, senão mesmo única, das finanças públicas. A aplicação deste conceito, porém, esta condicionada inevitavelmente as realidades econômicas de cada país, pois a experiência demonstrou que o imposto sobre a renda é essencialmente um recurso dos países industriais e que, em um país como o nosso, onde a maior parte da população ainda vive das atividades agrícolas, tem a tributação direta sobre a renda os seus naturais limites.

O imposto progressivo sobre a renda das pessoas físicas alcança apenas uma parte relativamente pequena da população. A isenção geral do todas as rendas inferiores a 24 mil cruzeiros — aplicada pela primeira vez em 1946 — reduziu cerca de 40% do número de contribuintes. No entanto, a diminuição da receita, em seguida a essa medida de caráter especial, não ultrapassou 30 milhões de cruzeiros, o que indica que o imposto sobre a renda é

efetivamente um tributo que recai sobre as rendas médias ou elevadas”.( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. I)

A questão tributária apresentava-se de extrema importância para a retomada do crescimento econômico e industrial. Eliminar as barreiras impostas pela alta tributação estabelecida pelo Governo Estadonovista, que primava por uma acentuada incidência de tributação indireta, era uma das orientações básicas da política monetária e fiscal de Dutra. A alteração da carga tributária proposta por este governo estava calcada na incidência preponderante de impostos sobre a renda, suprimindo as medidas políticas varguistas fundadas na cobrança de impostos indiretos e sobre as importações.

Aliomar Baleeiro, deputado constituinte pela UDN baiana, questiona em pronunciamento, a evidente postura governamental em relação à matéria aqui analisada, quando afirma:

O Sr. *Aliomar Baleeiro* — É curioso até que o Presidente da República, na mensagem de 2 de outubro, com que encaminhou à Câmara a proposta orçamentária, tenha tido um vislumbre de defesa do imposto direto, salientando que pouco a pouco vem se corrigindo a velha injustiça pela qual os impostos indiretos no Brasil, sempre sobrepujaram os diretos. E, então, já a mensagem presidencial registra que hoje os impostos indiretos absorvem 56% da receita.

(...)

O Sr. *Horácio Lafer* — Disse o Sr. Ministro da Fazenda que, quando os impostos diretos absorvem parte excessiva da renda nacional, tornam-se motivo de desestímulo para as classes produtoras.

S. Ex<sup>ª</sup>. não é nem pode ser contra os impostos diretos. Finanças estudará, não o tendo feito ainda para não atrasar o trabalho orçamentário. Simplesmente, a dosagem deles é que deve estar em concordância com a renda nacional, em proporção justa, para que não se constitua em instrumento de desorganização e desestímulo das classes que produzem e formam a riqueza brasileira.

O SR. AMADO FONTES — Vossa Excelência, entretanto, sabe que os impostos diretos no Brasil — o imposto de renda, no caso — apenas contribuem com menos 50%

dos impostos indiretos. Não está, portanto, ainda esgotada a capacidade do nosso contribuinte.

O Sr. *Horácio Lafer* — É assunto que a Comissão de

O Sr. *Souza Costa* — (...) "Conquanto o nosso sistema fiscal se baseie, em grande parte sobre os impostos indiretos, não renunciaremos por isso ao princípio social em tributação. É erro supor que os impostos diretos são invariavelmente preferíveis, nesse aspecto particular, aos impostos indiretos. Uma diferenciação adequada das bases e taxas do imposto de consumo e de outros impostos indiretos pode contribuir de maneira eficaz a desonerar as classes menos favorecidas e a estimular a produção dos bens de primeira necessidade".

Aqui vemos sem dúvida alguma, que o ponto de vista do Presidente da República, do Governo é o de aumentar os impostos diretos, fazendo ao mesmo tempo que a legislação tributaria fique cada vez mais de acordo com o aspecto social.

O Sr. *Aliomar Baleeiro* — (...) O aparte que o Sr. Souza Costa acaba de dar vem demonstrar o conflito existente entre o Presidente da República e o Ministro da Fazenda e entre o Presidente da República e o líder da maioria. Como vimos este último procurou exatamente justificar o princípio — não quero adjectivá-lo como burlesco — da inconveniência dos impostos diretos. De um lado, o líder da maioria e o Sr. Ministro da Fazenda; de outro lado, o Sr. Souza Costa e o Sr. Presidente da República.

O Sr. *Horácio Lafer* — Já expliquei o pensamento do Ministro da Fazenda, contrário aos impostos diretos, quando excedem à justa proporção, importando em desestímulo as classes produtoras.  
(*Anais da constituinte de 1946*, Vol. III)

É patente o fato de que os interesses se reuniam em torno de um único objetivo que era garantir as mudanças indispensáveis para a retomada do fomento econômico e industrial. Muitos dos debates adquiriam caráter uníssono quanto às prioridades das diretrizes governamentais. Nas deliberações acima este fato é confirmado. O principal objetivo era a certeza de que haveria a readequação da política fiscal tributária aos tempos de crise situados no contexto bipolar.

A política orçamentária ganhava premente enfoque em meio às deliberações do plenário. Diminuir os gastos públicos, proporcionando a

diminuição dos custos de manutenção do Estado, era a necessidade primordial. O próprio Dutra lembra em seu discurso que: *“a receita para o próximo exercício foi estimada com cautela, atendendo a real evolução de nossa economia e dos recursos governamentais, ao mesmo tempo que se evitou um fácil otimismo”* (Anais da constituinte de 1946, Vol. I).

Fazia-se presente o anseio de um reajuste orçamentário e os altos custos de manutenção do estado burocrático getulista encontravam na Constituinte um forte combate por parte daqueles que até mesmo foram, em momentos anteriores, simpáticos à política governamental estadonovista. A bancada pessedista no Congresso, se destacando Lafer, entendia que limitar os gastos governamentais era condição sem a qual não seria obtida a retomada do crescimento econômico<sup>25</sup>.

Dutra em seus pronunciamentos alegava que o envolvimento brasileiro na Segunda Grande Guerra tinha contribuído para o agravamento do desequilíbrio orçamentário que permeava no Brasil. A inflação adicionada aos altos custos de manutenção do Estado e a gastos excepcionais que compuseram a trajetória governamental durante a ditadura varguista funcionaram como

---

<sup>25</sup> O orçamento da Despesa foi dominado em sua elaboração pelo princípio diretor de que a administração pública se deve impor, em todos os seus setores, a mais rigorosa economia. A observância estrita dessa diretriz tomou possível abater sensivelmente, em relação ao orçamento para 1946, todas as verbas da despesa, com exceção da Verba 1 — Pessoal, e da Verba 3 — Serviços e Encargos que assim mesmo, serão inferiores à despesa autorizada para o exercício corrente.

A despesa com Pessoal foi fixada em Cr\$ 5.883.914,00. (...)

Na Verba 3 — Serviços e Encargos o Governo também teve de enfrentar a situação de que a maioria das despesas se acha condicionada ao nível dos preços. Manter a despesa significa, pois, em muitos casos, restringir os serviços. numa compressão radical torna-se extremamente difícil porque aproximadamente a metade das cotações desta verba não se destina propriamente as atividades governamentais mas a contribuições e subvenções com finalidades econômicas, sociais e culturais. As despesas dessa natureza passaram de 610 milhões de cruzeiros em 1945 para 873 milhões em 1946. Para 1947 foram fixados Cr\$... 848.922.457,00. Embora não se pretenda obscurecer a utilidade das instituições e organizações pelas quais se repartia essa importância global, não pode o Estado perseverar na distribuição de recursos, que só lhe são acessíveis mediante maior tributação ou apelo ao crédito público (ANAIS, Vol. I 1946: 313).

ingredientes fundamentais para a construção da base discursiva da política  
dutrista. Assim, em seu pronunciamento:

Eis em linhas gerais o que de mais relevante importa assinalar na proposta orçamentária para 1947. Sem dúvida, trata-se ainda de um orçamento de transição da economia e das finanças de guerra para a economia e as finanças de paz. (...) Abolimos, por isto mesmo, a subscrição compulsória das Obrigações de Guerra, medida que importa em sensível diminuição das receitas governamentais, pois em 1945 a arrecadação oriunda dessa fonte produziu 1.548 milhões de Cruzeiros. Contudo, empenhamo-nos em abolir tão prontamente quanto possível este encargo, que foi um recurso do financiamento da guerra. Graças a essa medida, os títulos da União, prejudicados por continuas emissões, lograram imediata valorização (...). Assumiu, assim, o Governo a responsabilidade do serviço de juros, porque considerou esta medida necessária, nas circunstâncias atuais, para atenuar as repercussões inflacionistas de um saldo excessivo na balança do comércio exterior.

Não tem sido, portanto, senão uma política de equilíbrio orçamentário, a que vimos realizando. Em 1946, logramos reduzir o *déficit* de dois terços em relação ao do ano anterior, esperando suprimi-lo integralmente em 1947. A fim de alcançar esse objetivo, cumpre restringir as despesas ao estritamente necessário e, sempre que for imprescindível fazer qualquer despesa mais vultosa, procurar obter, concomitantemente, novas receitas. A falta de tal sincronização foi, talvez, no passado, a principal causa das dificuldades financeiras da União. Quando postos em vigor, os orçamentos passados mais ou menos se equilibravam, apresentando mesmo, às vezes, apreciável *superávit*; no decorrer do exercício, porém, as despesas se iam avolumando sem o correspondente aumento de receita, de tal modo que, no fim, o resultado era um *déficit imprevisto*. Cumpre, portanto, impedir que tais perturbações financeiras se reproduzam.

Quaisquer esforços para manter o equilíbrio orçamentário serão baldados se não conseguirmos evitar para a nossa vida econômica e social os efeitos da inflação. A boa ordem das finanças públicas é uma das condições essenciais a esse fim, porventura mesmo a mais importante. Agora, mais do que nunca, a política monetária e a política econômica em geral constituem um todo com a política financeira e orçamentária propriamente dita. Nenhuma previsão orçamentária poderá ter validade se persistir uma alta contínua de preços. Eis, pois, a tarefa indispensável e relevante com que nos defrontamos: cimentar por meio de sã política econômica e monetária, digamos claramente, por um

combate energético a inflação, o equilíbrio do orçamento brasileiro”. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. I)

Os direcionamentos políticos declarados por Dutra no discurso acima citado seriam ratificados pelas medidas econômicas flexibilizadoras adotadas durante a primeira metade de seu governo como mecanismos de fortalecimento de setores estratégicos capazes de possibilitar a recuperação econômica. Tais posicionamentos seriam novamente mencionados em mensagem presidencial de 1947, quando o mesmo ressalta a importância da facilitação de importações como mecanismos de reaparelhamento e modernização do setor industrial e agrário:

Neste sentido, assim como na Mensagem Presidencial de 1947, o surto de importações de 1946 era elogiado por restaurar o equilíbrio do mercado interno contra a carestia: (1) aumentando a oferta de importados e (2) possibilitando o reaparelhamento produtivo necessário ao abastecimento do mercado interno. Isto valia *tanto para a indústria quanto para a agricultura voltada para o mercado interno*. Quanto à necessidade de substituir as importações de trigo: “dependemos de gêneros alimentícios de gêneros de procedência preponderantemente estrangeira, conforme o caso do trigo. Aparelhamo-nos com o objetivo de diminuir esse grau de dependência do mercado externo” (pp. 172-3). Quanto à produção industrial: “As máquinas, aparelhos, ferramentas e utensílios absorveram 21,32% da importação em cruzeiros. O aumento ocorrido no biênio foi de 96,64%. Portanto, quase duplicou, em cruzeiros, a importação relativa a esse grande agrupamento formado por materiais reprodutivos tão indispensáveis ao surto da economia brasileira.” (BASTOS, 2003: 15)

Divergências historiográficas atribuem ao Governo Dutra a completa inexistência de um projeto industrialista. As comparações realizadas com o Governo Vargas eram inevitáveis, já que o mesmo fizera do industrialismo e da aliança com setores industriais uma das marcas prementes de seu governo. Mesmo que Dutra não esboçasse um claro projeto de desenvolvimento industrial

caracterizando uma específica política de governo, faz-se necessário lembrar que o mesmo teve na recuperação econômica e industrial brasileira um dos elementos norteadores da sua política desde a posse a Presidência da República.

As questões orçamentária, financeira e tributária tão debatidas nos Anais Constituintes possuíam, em última instância, a preocupação com a recuperação econômica brasileira que passava necessariamente pelos trâmites econômicos da indústria. Lafer posiciona-se como um dos emblemáticos defensores de um pensamento liberalizante sem necessariamente ser liberal segundo os moldes clássicos. Enquadrar, pois, Dutra e parte de seus correligionários como Lafer em uma visão desprovida da relevância do papel estatal mediante o rearranjo econômico, social e político brasileiro pós-ditadura estadonovista, torna-se, no mínimo, uma perspectiva reducionista. Em certa medida, grande parte dos constituintes, incluindo Lafer, acreditavam no papel gerenciador do Estado, o que não implicava em um acentuado intervencionismo estatal. Portanto,

“o período não se caracterizou por um “retorno” ao velho liberalismo presumidamente característico da Primeira República, se com isto se quiser dizer a completa desconsideração dos interesses do “reaparelhamento” da indústria nos cálculos feitos quanto às opções de política econômica. Negar este extremo não quer dizer, inversamente, que os industriais se tornassem “hegemônicos” em algum período do governo. Mas entre admitir que não havia um programa coerente para fomentar a industrialização do país e afirmar que os interesses industriais não eram considerados nos cálculos das decisões ao longo de todo governo Dutra vai uma distância grande que permite posições intermediárias”. (DRAIBE, 1980:144-145).

Horácio Lafer, durante os trabalhos da casa, teve importante papel constituinte, que ia além da análise econômica, tecendo inclusive, críticas frontais

em relação aos regimes ditatoriais<sup>26</sup>. Tido por muitos como heterodoxo em suas diretrizes e postulados científicos referentes à economia, o mesmo deve ser redimensionado à luz de sua atuação histórica e parlamentar, mas também em relação à produção intelectual em que o mesmo manifesta seus posicionamentos em relação aos paradigmas científicos que permearam sua atuação como homem político e parlamentar. Taxá-lo simplesmente de monetarista não é suficiente para entender o alcance de seu pensamento político (BASTOS, 2005:7).

Analisar os posicionamentos de Lafer em meio ao debate Constituinte permite-nos compreender o seu entendimento sobre os rumos que deveria seguir a economia nacional para obter sua recuperação e a harmonização social provenientes do crescimento nacional. Entenda-se, pois, que Lafer não se encaixa necessariamente nas premissas do liberalismo clássico. Apesar de influenciado pelas idéias liberais propagadas por Gudin, o mesmo reverberava-se em uma miscelânea de posturas e posicionamentos políticos que entendiam ser o planejamento econômico – estatal importante condição para o alcance da harmonização social que era almejada por diversas vertentes de pensamento.

Apesar de Lafer acreditar que deveria se manter o respeito a livre iniciativa, marca do desenvolvimento do setor privado, conforme já exposto nas características do grupo político que o mesmo pertencia (BASTOS, 2008:8). Com isso, percebe-se que o ortodoxismo de Lafer deve sofrer as devidas

---

<sup>26</sup> (...) O Sr. Horácio Lafer – V. Ex<sup>a</sup>. me permite um aparte? V. Ex<sup>a</sup>. tem toda a razão em sua crítica contra o fascismo.

O Sr. Café Filho – E quanto ao governo.

O Sr. Horácio Lafer – E posso asseverar a V. Ex<sup>a</sup>. que, se algum partido for caracterizado como fascista, não merecerá a aprovação do governo.

O Sr. José Bonifácio – o nobre líder acha que o Sr. Plínio Salgado é fascista?

O Sr. Horácio Lafer – Foi e é fascista. Não tenho entretanto, elementos para afirmar se o Partido de Representação popular é ou não fascista, porque se apresenta como democrata, não fascista, se for fascista, terá a reprovação de todos nós e, também do governo. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. I).



relativizações, de modo à injustamente não o enquadrar de maneira unilateral estigmatizada em um modelo político-partidário.

Em meio aos trabalhos constituintes, em que a preocupação com a inflação e a retomada do crescimento industrial e econômico brasileiro ocupava a pauta dos debates constituintes, Horácio Lafer frente à comissão de finanças e orçamento engendrava um projeto político pautado por uma acentuada redução dos gastos de manutenção do Estado. Apesar do mesmo ter sido por várias vezes taxado de ortodoxo, vale ressaltar que em seu livro *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil*, propõe, de maneira pioneira, a defesa sistemática de políticas monetárias e creditícias, negando a idéia da conversibilidade-ouro, refutando, pois, a ortodoxia que tanto o acompanhava em críticas proferidas ao mesmo por partes de seus desafetos políticos e ideólogos (BASTOS, 2005: 8).

Na obra, *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil*, Lafer expõe grande parte das reflexões que o nortearam em meio aos trabalhos constituintes, como a defesa do equilíbrio orçamentário que visava reduzir as emissões fiduciárias, a sustentação de um planejamento econômico estatal, assim como a seleção da capacidade creditícia objetivando evitar grandes saltos de crescimentos que trouxessem como conseqüência processos inflacionários. Mesmo que a obra em questão tenha um caráter predominantemente economicista, enquanto teorização econômica nota-se que o mesmo tece em seus comentários críticas e preocupações de alcance holístico, não apenas relacionadas à economia pura.

“... de tempos já passados e mortos. A Economia Política pertence à Sociologia e os movimentos sociais devem ditar a configuração econômica dos povos... A moeda e o crédito têm hoje uma concepção de objetivo social prevalecente. A sua majestade não é a da sua tirania mas da sua capacidade em servir aos homens para que possam satisfazer as suas

necessidades mínimas e ao povo para que prospere, se emancipe e seja feliz. O problema se inverteu. Não se pergunta como dentro de princípios rígidos que devam regular a moeda e o crédito se poderá atingir os objetivos mas quais devam ser eles para que o objetivo seja alcançado. O economista tem que ser sociólogo e o banqueiro nunca mais será o Shylock das antigas idéias, mas um agente precioso e responsável da causa pública”.(LAFER, 1948: 20).

O poder público preferencialmente não deveria ser feito à custa de déficits correntes, mas sim responder às inquietações sociais inerentes a países em desenvolvimento como o Brasil da época. Lafer aliava à teorização de caráter técnico-econômico preocupações sociais e políticas pautadas em orientações heterogêneas, desprendo-se de apriorismos e dogmatismos ideológicos na obra supra citada, em tempos em que as políticas estatais conheceram extremos de modelos políticos-econômicos que variavam do Keynesianismo, instrumentalizado por Roosevelt, quando da introdução do Welfare State, a idéias de caráter socialista. Lafer deixa a entender em seus apontamentos, que o possível alcance da harmonização social deveria estar acima das particularidades políticas nos tempos em que o arcabouço político ideológico que permearia a Guerra Fria estava em pleno engendramento. Então assim afirma Lafer sobre a necessidade da criação de um modelo político e social voltado para o atendimento dos anseios básicos da massa popular:

“A rebelião das massas, fenômeno tão bem estudado e hoje crucial no mundo, é a luta, que será eterna, entre a impossibilidade da extensão de ‘tudo a todos’ e o anseio de cada um à participação crescente na renda nacional... Desta rebelião das massas resultou, entretanto, um princípio hoje pacífico como dever dos governos e básico para a coexistência social: é a universalização de um mínimo de bem-estar e de conforto, como direito inalienável do homem... De Proudhon a Marx, o caminho que o russo vê é a coletivização como solução do problema econômico... O combate ao pauperismo, que se processa nos

Estados Unidos, baseia-se na expansão da indústria e da agricultura — e inspira-se nos princípios sadios de Franklin Roosevelt... A Escola Norte-Americana — chamem-na de Democracia Social, ou de Socialismo Individualista ou de Liberalismo Social, em contraposição com o Liberalismo Econômico — está hoje na consciência dos povos que conseguiram preservar a liberdade política. A sua influência sobre o sistema monetário pode ser revolucionária”. (LAFER, 1948:10 - 12).

Portando, para Lafer o principal objetivo colimado pelas políticas monetárias passava, necessariamente, por uma efetiva adequação das necessidades primárias das sociedades nacionais, fato que o mesmo acreditava só ser possível através da eliminação de mecanismos econômicos ortodoxos como a conversibilidade-ouro que, segundo o mesmo deixava os países com uma economia em desenvolvimento mais fragilizados em relação às demanda do capital internacional.

A posição de Lafer em meio aos debates parlamentares foi marcada pela manifesta defesa das medidas governamentais tomadas por Dutra<sup>27</sup>. Lafer foi o maior defensor do governo mediante as deliberações. Muitos políticos da UDN entendiam também ser a liberalização e o ajuste financeiro e orçamentário necessários para a retomada do crescimento econômico e industrial. Os questionamentos quanto aos desígnios da política econômica surgiam por vezes de políticos desalinhados do contexto do industrialismo.

Em seus pronunciamentos Lafer evita a clara discussão ideológica, posição aderida em certa medida a fim de garantir a aceleração da Constituinte e

---

<sup>27</sup> Após a acusação de Café Filho sobre o posicionamento do presidente em relação à representação política, Lafer intervém:

“O Sr. Horácio Lafer – não apoiado. V. Ex<sup>a</sup>. esta fazendo uma grande injustiça. O Sr. Presidente da República não pensa em dividir, mas em reunir.

O Sr. Café Filho – A nação deve estar apreensível, Sr. Presidente, mas não com esse pacífico partido comunista, com esse comunismo Brasileiro, tão cordato – perdoem-me V. Excias., - e que sabendo de tudo que se pretende contra ele, sequer usa aquela bancada para prejudicar a ação governamental. ( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. V ).

a consecução mais célere das medidas legislativas capazes de enquadrar o país no contexto do pós-guerra e da retomada do crescimento econômico e industrial. A questão orçamentária encontrava especial ensejo por Lafer, o desajuste inerente a mesma poderia levar, em última instância, a elevação da inflação, os investimentos públicos deveriam manter estreita relação com a capacidade de emissão monetária promovida pelo Estado.

Em outras palavras, assim como a ampliação da capacidade de investimento do setor público preferencialmente não deveria ser feita à custa de déficits correntes, ou seja, gastando-se para além dos recursos disponíveis para evitar emissões fiduciárias caso os déficits não fossem financiados pela emissão de títulos, a expansão dos investimentos de longo prazo de maturação também deveria ser feita sem que a elevação resultante da demanda agregada provocasse uma pressão sobre os recursos escassos da economia, inflacionando-os através do resultante leilão que decidiria sua alocação entre usos alternativos. Do mesmo modo como a expansão de investimentos públicos exigiria um controle redobrado sobre os gastos de consumo corrente da administração pública, a realização simultânea do complexo de investimentos prioritários para o reaparelhamento do país também exigiria um controle compensatório sobre a disponibilidade de fundos para investimentos e atividades econômicas não-prioritárias, liberando recursos escassos para as prioridades inadiáveis identificadas (BASTOS, 2005:11).

Lafer acreditava que a regulação do crédito e déficit público era de fundamental importância para o alcance do equilíbrio orçamentário que para o mesmo estabelecia estreita relação com a inflação, entendida como fruto de duas questões básicas: a emissão de papel moeda somada a expansão excessiva do

crédito, então, quando os meios de pagamentos excediam a capacidade de absorção da máquina produtiva desequilibrando a balança de pagamentos, eis que surgia o desequilíbrio inflacionário (LAFER, 1940:20). A retomada do crescimento da indústria nacional deveria, de acordo com Lafer, seguir o curso daquele adotado em países que se desenvolveram precocemente, a canalização de recursos da iniciativa privada através da abertura dos capitais das empresas, esmerado em um modelo de *Sociedades Anônimas* seria uma saída viável para desafogar o Estado do total financiamento da mesma.

A criação de um modelo econômico pautado na participação privada através da capacidade de investimentos privados em ações de empresas desobrigaria, em parte, o Estado de remeter a créditos públicos em detrimento de privados, o que favoreceria o combate indireto à inflação. Lafer é claro ao remeter-se ao assunto quando diz:

“Nossa indústria incipiente ainda consegue, pelas garantias que oferece, crédito de movimento em escala maior. Mas não se pode pensar em expansão manufatureira de grande estilo, quando as únicas possibilidades de obter recursos adequados são empréstimos bancários, forçosamente, a curto prazo. Nos grandes países industrializados a expansão da indústria se fez com o concurso do mercado de capitais, que abrangiam as ações e debêntures das fábricas, pois que milhares de compradores viam nessa aquisição emprego seguro e estável para suas poupanças”.(LAFER, 1948:30).

Lafer não era necessariamente contra a intervenção estatal na economia, quando da necessidade primária da mesma. Em discurso proferido, ele ressalta que durante a Ditadura Estadonovista necessário era a criação de uma infraestrutura básica para a garantia do desenvolvimento econômico, alegando não ter a iniciativa privada da época condições de promover o fomento industrial. Assim é exposto:

“Nós desejávamos a expansão da produção brasileira, através da empresa privada, mas o Brasil precisava, em primeiro lugar, resolver os problemas básicos dos serviços públicos. Enquanto não tivéssemos ferrovias e portos em bom estado, silos, armazéns e energia elétrica, não nos interessava um aumento de produção que somente iria dificultar a produção já existente”.(BASTOS, 2005: 18).

Enquadrar Lafer em um arcabouço teórico econômico pautado pelo ortodoxismo monetário seria no mínimo incoerente com os postulados econômicos que orientaram a atuação política de um dos mais combatentes deputados constituintes. Com uma preocupação ampliada em relação ao desenvolvimento de setores chaves relacionados diretamente e indiretamente a indústria, Lafer, oriundo do Grupo Industrialista Paulista, guardava em seus posicionamentos políticos padrões de aproximação com pensamento desenvolvimentista simonseano, mas aproximava-se de paradigmas econômicos sustentados por Eugênio Gudín. Braga, em sua classificação sobre os diversos grupos políticos que exerceram liderança político-partidária e propuseram diferentes vias de desenvolvimento, encaixou Lafer dentro do grupo *desenvolvimentistas do setor privado*. Apesar de considerarmos a ato de classificação extremamente difícil, e por vezes falho, por não considerarmos rígidos os posicionamentos políticos em meio à Constituinte, concordamos com o fato de que, Lafer não poderia ser enquadrado na vertente política, intitulada pelo autor de neoliberais, propagadores de um acentuado grau de autonomia do Estado, segundo prenúncios que remontavam, em certa medida, a postulados de um liberalismo clássico (BRAGA, 2008:119).

A proposta político-econômica de Lafer funcionava como um ponto de inflexão entre modelos aparentemente antagônicos. Fundamentando em

postulados econômicos propugnados por Gudin e Simonsen, Lafer propôs uma espécie de terceira via de entendimento que o mesmo não só expressaria em sua atuação constituinte, como na elaboração de sua obra *Crédito e o Sistema Bancário no Brasil* (1948), e ainda, quando do período em que fora Ministro da Fazenda durante o segundo Governo Vargas. O mesmo é claro ao expor sobre a necessidade de instituição de um Banco Industrial, ao propor:

Ao ser estudada a oportunidade de fundação de um Banco Industrial ou de Investimentos, uma comissão do Instituto de Pesquisas Econômicas da Associação Comercial chegou à seguinte conclusão preconizada por Eugênio Gudin: 'Havendo falta, atualmente, de fatores de produção, quer de máquinas e utensílios, quer de braços, é pouco aconselhável incentivar novos empreendimentos. Enquanto perdurar a dificuldade enorme de obtenção de meios de produção, inclusive de braços, conforme depoimentos de valor, a expansão do crédito, ainda que baseada em economias já realizadas, constitui um perigo para a estabilidade econômica do país...O primeiro cuidado ao instituir um Banco Industrial é, preliminarmente, financiar pesquisas relacionadas a empreendimentos recomendáveis. Em muitos casos tais pesquisas não exigem capital de vulto, mas demandam tempo'.(LAFER: 1948:152).

Apesar do processo eleitoral de 1945 ter sido marcado por um alinhamento de forças entre o PSD e a UDN como maiores representantes da democracia que estaria sendo instituída, muitos dos debates que delinearam o cenário da Constituinte de 1946 não envolviam diretamente os partidos políticos citados. A UDN ocupava-se, fundamentalmente, em ressaltar os vícios políticos da Ditadura Estadonovista, assim como os desmandos remanescentes da mesma, não deixando de tecer críticas à permanência de personagens políticos que outrora serviram à Ditadura. Muitos dos profícuos debates constituintes foram travados por personagens políticos muitas das vezes desvinculados da esfera do eixo Rio - São Paulo. Tanto a UDN quanto o PSD, em sua maioria partidária,

havia chegado ao consenso da necessidade de adoção de medidas liberalizantes como mecanismos capazes de promover a recuperação econômica.

Café Filho, Deputado constituinte pelo PRP do Rio Grande do Norte, encaixa-se na análise acima proferida. Mediante uma explanação proferida por Horácio Lafer, chefe da Comissão de Orçamento e Finanças, o mesmo sofre do deputado potiguar questionamentos em relação à execução dos trabalhos das comissões:

“O SR. HORÁCIO LAFER — Senhor Presidente, devo a V. Ex.<sup>a</sup> e aos ilustres colegas de explanação sobre o andamento dos nossos trabalhos e as suas perspectivas. Após meses de esforços cotidianos e extenuantes, os nobres representantes do povo brasileiro recusaram-se a aceitar férias que se impunham e eram merecidas, pois graves problemas esperavam as luzes e os votos do Poder Legislativo.

Assim, a transformação da Assembléia Constituinte em Poder Legislativo, teve que se apressar, em um ritmo de urgência, sem maior vagar, para uma reestruturação necessária. Soluções decorrentes de combinações políticas não encontraram tempo para novas formulas viáveis ou maiores entendimentos, diante da premência de resoluções que o Regimento, muitas vezes, impunha para o dia seguinte

Investido, pela excessiva generosidade de seus correligionários, na honrosa liderança da maioria, que aceitei, em caráter transitório, para encaminhar a referida transformação, devo prestar um testemunho público do alto espírito cívico, de profunda compreensão dos interesses racionais que todos os Partidos e todos os Srs. Deputados demonstraram no facilitarem todas as providências tendentes à organização dos trabalhos legislativos.

Eleita a Mesa, designadas as Comissões, escolhidos os presidente e vice-presidentes...

O Senhor *Café Filho* — Na eleição da Mesa não houve essa cooperação”. ( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. I )”.

Como bem demonstram os *Anais*, os debates constituintes, muitas vezes, seguiam o curso de interesses diversos, que em última instância expressavam



inquietações prementes para os grupos políticos representantes de esferas de poder com interesses pautados na resolução de problemas econômicos.

O Brasil, como o já exposto, recebera como herança econômica varguista uma forte crise econômica que se desenhou em meio aos acontecimentos que marcaram a década de 1940. Assim,

“Na agenda que marcou o início do governo Dutra, era central conter o déficit público (que pressionava recursos escassos) e liberar importações para (1) restringir os “lucros extraordinários” que, alegava-se, industriais locais gozavam com a inflação à custa de consumidores e sob proteção estatal; ao mesmo tempo, (2) forçá-los a modernizar-se para atender o mercado interno, em condições de menor escassez de divisas e maior concorrência (...) a opção liberalizante não se limitava à política de estabilização monetária, senão que se articulava à ofensiva liberal do final do Estado Novo quanto à orientação a ser dada ao desenvolvimento econômico e à inserção externa no pós-guerra. No entanto, não corrobora o argumento de que a opção do governo tivesse o sentido (às vezes sugerido) de retorno à “vocação agrária” do país: tratava-se sim de liberar o sistema de preços para conter a infla o e induzir um crescimento mais “equilibrado” dos setores urbanos e rurais, esperando até um “reaparelhamento” modernizante da indústria”.(BASTOS, 2003:2).

Com isso, nota-se que o restabelecimento do crescimento econômico e industrial brasileiro envolvia indiretamente setores diversos da economia nacional, como a agricultura, sem necessariamente retornar ao modelo agrário-exportador. O saneamento econômico envolvia a resolu o da crise inflacionária orçamentária, assim como, a reorganiza o das estruturas de governo capazes de dirimir o déficit público através de uma liberaliza o de alguns setores da economia, como o de importa es.

Lafer em sua exposi o enumera uma série de problemas que necessitavam de especial cuidado dos constituintes, sendo eles a infla o, o déficit orçamentário, a necessidade de retomada do crescimento industrial, o

investimento no setor de transporte, e até mesmo, o incentivo a política de imigração que objetivava, claramente, a melhoria da mão-de-obra do setor industrial brasileiro.

Uma vez questionado por Café Filho, Lafer busca justificar o atraso da comissão, para tanto, fez de sua exposição um mecanismo político de alerta aos deputados constituintes, quanto aos perigos e cuidados que marcavam a situação da economia nacional pós-ditadura estadonovista:

“O SR. HORÁCIO LAFER - (...) Dois aspectos cruciantes, da atualidade, reclamam a nossa atenção: o problema econômico financeiro e o social.

O encarecimento excessivo do custo da vida, o surto inflacionário, a escassez ou a má distribuição de artigos essenciais ao consumo do nosso povo, afligem e torturam as maiores camadas da população brasileira.

Quanto a inflação, os seus dois fatores máximos estão fixados: a compra das letras de exportação e os *déficits* orçamentários.

A sábia providência do congelamento dos 20% das letras de exportação resolve o primeiro aspecto.

Resta que a Câmara dos Deputados enfrente, com tenacidade, o problema do *déficit*, estudando com urgência, e coragem a proposta orçamentária. Como combate a inflação, para evitar maior encarecimento da vida do povo brasileiro, o dever precípua do Poder Legislativo é hoje o exame e a aprovação rápida da lei de meios para o próximo exercício.

Quanto ao problema econômico, Senhor Presidente, ficou demonstrado que o reequilíbrio brasileiro só será obtido com o aumento da produção nacional. Solidificar a confiança entre governo e povo, estimular os que produzem, promover o amparo e fomento das forças produtivas — eis a chave que resolvera o nosso problema econômico.(ANAIS, Vol I 1946:289-290)”.

Em meio ao pronunciamento, Lafer vai ao encontro da análise proferida acima que demonstra que sua visão econômica englobava aspectos pouco ortodoxos por demonstrar uma preocupação não só econômica, mas também social. A resolução da crise econômica englobava a social, proporcionando

melhorias para as camadas populares, a inclusão social seria garantida pelo aumento da capacidade de consumo fruto do aumento da produção nacional. Apesar de um viés político econômico marcadamente capitalista, o social constitui – se, também, em uma premissa básica de resolução da crise.

Adiante, ainda em meio ao mesmo debate , a intercessão em favor das Comissões Especiais expressava o pensamento de Lafer no sentido de considerar importante o planejamento estatal, quer pela via do Executivo, seja por meio do Legislativo, a fim de alcançar os anseios econômicos. A opção pelo modelo de desenvolvimento que não excluía o dirigismo estatal o afastava de princípios econômicos extremos comuns ao grupo *neoliberal*.

Ainda, referindo-se aos trabalhos das comissões, Lafer lembra a importância que possui o setor agrário brasileiro, posicionamento que marcaria sua atuação como constituinte que, em vários momentos saiu em defesa do setor agrícola, como no já mencionado caos em que o mesmo defendeu o dirigismo estatal em relação à produção do trigo.

“O SR. HORÁCIO LAFER — Agradece o aparte de V. Ex. Sr. Presidente, sou daqueles que pensam que a função das Comissões permanentes não é, apenas, opinar sobre projetos. Julgo que a elas cabe o estudo *ex-officio* de todos os grandes problemas nacionais, que envolvem desde o planejamento de conjunto, até a sugestão ao plenário de todas as medidas pertinentes aos assuntos de sua alçada. Comprovado, como esta, que o problema que mais exige a nossa atenção é o do aumento da produção de artigos alimentícios e de produtos agrícolas, cabe a Comissão da Agricultura estudar todos os meios para consecução desse objetivo”. (ANAIS, Vol I 1946:289-290).

Lafer em seu pronunciamento, e ainda defendendo a importância das Comissões, ressalta de maneira veemente, a importância da recuperação do setor industrial ligada a setores estratégicos como o de transportes, e até mesmo, política de imigração, como mecanismo necessário para o fornecimento de mão de obra mais especializada e qualificada para o incremento da produção maquinofatureira brasileira.

“Quanto a indústria, SR. Presidente, impõe-se o reequipamento do maquinário desgastado pelo uso intensivo. A Comissão de Comércio e Indústria deverá, verificar quais as providências necessárias que facilitem reequipamento, modernização, melhoria e aumento do nosso parque industrial. Mas esses dois objetivos não poderão ser alcançados se, paralelamente, não resolvermos’ a situação de dois outros setores importantes: a mão-de-obra abundante e o transporte fácil e eficiente. A Comissão de Transportes incumbe o estudo e a planificação do aparelhamento de transportes que o Brasil reclama.

Relativamente a mão-de-obra, pedirei aos nobres colegas a nomeação de uma comissão especial que indique as providências indispensáveis ao incremento da imigração, favorecendo-a e desenvolvendo-a.

Com referência ao problema social, meus Senhores, e característica dos ciclos inflacionários a instabilidade dos preços.

A elevação de salários e vencimentos processa-se mais lentamente que o encarecimento das coisas. Dai o desequilíbrio nos orçamentos daqueles que trabalham. Cabe a Comissão de Legislação Social estudar a obrigatoriedade do levantamento mensal e urgente dos índices do custo de vida e de um sistema variável de salários que automática e instantaneamente adaptem a variação os salários ao encarecimento da vida.

Resta que a Comissão de Saúde atenda aos fatores que golpeiam e inutilizam a eficiência de milhões de brasileiros, o que justifica a criação de um Ministério especializado.

O Sr. Café Filho — Para: que fim?

O SR. HORACIO LAFER. — Para cuidar da saúde, da alimentação e assistência social ao povo brasileiro.

Sr. Presidente, a colaboração *entre* o Poder Legislativo, que deu grande prova, de sua operosidade e patriotismo na elaboração da Carta *Magna*, e o Poder Executivo, presidido por um homem cheio de serviços ao Brasil e cuja única preocupação é acertar, promovendo o bem coletivo, é um imperativo patriótico”. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol I).

Evidencia-se, pois, que o pensamento político de Lafer convergia ao do governo no sentido de promover um reaquecimento da economia nacional através da recuperação econômica ampla. A política industrialista ganhava especial enfoque em relação à política governamental, sendo que a atuação do referido Deputado Constituinte em meios as deliberações da Casa assumiu, por várias vezes, a defesa dos postulados governamentais, sem com isso abrir mão da autenticidade de seu pensamento político.

Ainda, em meio ao presente debate Lafer, responde a Café Filho:

“O SR. HORÁCIO LAFER, — Responderei com prazer ao ilustre colega.

O atual governo, iniciando sua atuação com uma sobrecarga de mais de dois bilhões de cruzeiros, somente para o reajustamento do funcionalismo, procurou cercear despesas e aumentar a arrecadação. Procedeu assim ao estudo e levantamento de múltiplos setores administrativos e aquele déficit que no início do corrente exercício se poderia prever em quantia superior a dois bilhões de cruzeiros, talvez pouco passe de um bilhão de cruzeiros o que representa um esforço sobre humano.

Muito fez o Governo; não tudo, porquanto é difícil, é demorado...

O Sr. Aureliano Leite - A herança é terrível!

O SR. HORÁCIO LAFER — fazer um estudo e tomar resoluções em setores tao variados e dispersos da administração pública. Mas V. Ex<sup>a</sup> pode estar certo de que o Governo do eminente General Eurico Gaspar Dutra ouvirá todas as sugestoes e procurará atende-las no que for razoável e patriótico, com fim de que os dinheiros do pais não sejam despendidos sem real utilidade para o Brasil.

O Sr. *Flores da Cunha*. — Dei o aparte, porque vi que V. Ex.<sup>3</sup> ia terminar o seu magnífico discurso.

O SR. HORACIO LAFER — Muito grato.

Nestas condições, atenderei ao aparte com que V. Ex<sup>a</sup>. me honrou, declarando que esse decreto começou a ter efeito somente de agora em diante; e, quando o congelamento se operar, diminuirão as necessidades de emissão, para a compra de letras de exportação, quase na sua totalidade. O efeito, o País irá sentir de agora em diante, porque o decreto é recente.

O Sr. Flores da Cunha — mas depois de baixado esse decreto ainda se emitiu.

O SR. HORACIO LAFER - Pelo fato do decreto não estar ainda produzindo seus efeitos.

Dizia eu, Sr. Presidente, que para a pasta da Agricultura foi sua excelência buscar um eminente homem publico, fora do partido majoritário,( refere – se a Daniel de Carvalho eleito pelo PR – Partido Republicano - de Minas gerais), mas que durante anos, em um glorioso Estado, como Secretário da Agricultura, prestou relevantes serviços ao País.

Para a pasta do Exterior. S. Ex<sup>a</sup>. deseja apelar para a colaboração também de um grande nome que, no passado, muito contribuiu para o prestígio da nossa política externa.

O Sr. *Aureliano Leite* — Será Raul Fernandes?

O Sr. *Café Filho* — Por que V. Ex." não revela os nomes?

O SR. HORACIO LAFER — Revelo as intenções, os princípios, os objetivos do Sr. Presidente da Republica.

Quanto à pasta da Fazenda, S. Ex<sup>a</sup> deseja um técnico perfeito conhecedor dos assuntos econômicos e financeiros, capaz de resolver as dificuldades dos nossos problemas e contribuir eficazmente para o progresso do Brasil.

Assim, Sr. Presidente, estendendo a mão a todos os brasileiros, desejando o concurso e a colaboração de todas as forças políticas, o eminente Chefe da Nação aspira, acima de tudo, a união geral, em benefício dos sagrados interesses da Pátria. (Muito bem; muito bem. Palmas)".( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. I).

Através do presente debate, nota-se que Lafer exprime uma preocupação premente nos centros decisórios do Governo, ou seja, a real necessidade de promover um saneamento nas contas públicas por meio de um forte controle orçamentário, pautado pela necessidade de diminuição das despesas públicas e pelo aumento da capacidade tributária do Estado.

Em diversos momentos as críticas aferidas ao Presidente da República no pleito da Câmara dos debates constituintes, estiveram endereçadas ao constituinte aqui mencionado. Em debate ocorrido em 29 de março de 1946, Lafer revela que a tentativa do governo de restabelecer o crescimento econômico esbarrava nas heranças do Estado Vargasista, marcado por um alto custo de

manutenção, somado a uma carga tributária calcada nas importações que, de maneira indireta, dificultava o acesso a maquinários e investimentos provenientes de grandes centros econômicos da época.

Podemos perceber que o debate acerca da questão orçamentária envolvia princípios econômicos e políticos que marcaram o debate constituinte. Os princípios do Liberalismo voltaram à mesa de discussões como uma possível política econômica norteadora do reenquadramento político-econômico que deveria passar o país pós-Segunda Grande Guerra. A Nova Ordem Mundial que começava ser desenhada com o alinhamento dos países à estrutura política bipolar exigia dos políticos representantes dos setores industriais e econômicos, marcadamente dependentes do quadro econômico internacional, uma forte e coesa atuação capaz de garantir um arcabouço jurídico institucional capaz não somente de sanear o estado de crise pelo qual atravessava a economia nacional, como também, garantir a retomada do crescimento da indústria e economia nacional.

Lafer salienta em sua declaração a importância de garantir através da diminuição da inflação, um maior incremento do poder de consumo do trabalhador, que seria, segundo o mesmo, de vital importância para o aquecimento da economia nacional. Com isso, evidencia-se o fato de que princípios do Liberalismo adequados à economia da época estavam presentes no debate. A importância de um Estado capaz de garantir as bases do crescimento econômico, mas ao mesmo tempo, possibilitar relativa autonomia aos setores privados desejosos de se verem livres dos tentáculos do poder constituído que havia sido uma marca premente da Ditadura Estadonovista. As questões orçamentárias, financeiras e fiscais passavam a primeira ordem, como

mecanismos capazes de garantir as novas bases da política econômica em formação.

A preocupação expressa por Lafer estava totalmente alinhada às diretrizes do Governo Dutra. O deputado em questão encontrava sustentação política nos próprios direcionamentos governamentais e pronunciamentos de setores ligados à esfera máxima do poder constituído, como já demonstrado no pronunciamento de Dutra e confirmado pelo Discurso de posse do Ministro Sousa Castro em 25 de outubro de 1946, quando o mesmo ressalta a importância dos aspectos acima elencados por Lafer, destacando o combate à inflação, a expansão econômica e reforma tributária como metas primordiais em sua gestão. No debate ocorrido em 28 de março de 1947 Lafer, como um dos principais arautos do governo, já evidenciava parte do conteúdo que seria tratado pelo então Ministro da Fazenda, Sousa Castro, em debate travado com o deputado constituinte da UDN baiana, com intervenção de Paulo Sarasate, da UDN cearense:

“Sr. Horácio Lafer -... e, muitas vezes, até alta madrugada.

Naquela ocasião, apresentou-se um dilema aos membros da Comissão de Finanças: ou se circunscrevia ao estudo exclusivo da proposta orçamentária e, neste caso, daríamos ao país um orçamento aprovado, ou, se estudássemos outros projetos, não poderíamos entregar em devido tempo, ao plenário, a proposta da lei de meios. Como está tem precedência, a Comissão de Finanças se dedicou, exclusivamente, ao exame dessa matéria, e ela a explicação porque não houve tempo de se apresentar à Câmara o estudo referente à reforma do imposto sobre a renda.

Adiante, após o questionamento de Sarasate, que mencionava o atraso do relatório da Comissão de Finanças em relação ao projeto de lei que alterava as indexações sobre o imposto de renda, Lafer argumenta:



O Sr. Horácio Lafer – não é tal. Já chegou a Câmara, foi encaminhado a comissão de finanças e está em poder do relator da receita o projeto que modifica o imposto de renda.

Não é, porém, somente o imposto referente ao adicional, mas também o projeto de reforma completa ao imposto sobre a renda que estão na casa. A respeito, pretendo pedir a Comissão de Finanças uma sessão especial na próxima semana, para apresentar meu parecer.

O Sr. Ruy Santos – que será brilhante, com certeza.

O Sr. Horácio Lafer – Bondade de V. Ex<sup>a</sup>.

O Sr. Dioclécio Duarte – Aliás, outra coisa não seria de esperar do brilhante espírito do ilustre orador.

O Sr. Paulo Sarasate – o que se depreende da exposição do Deputado Prado Kelly é que há falta de planejamento no sugerir essas medidas ao Congresso. V. Ex<sup>a</sup> contesta?

O Sr. Horácio Lafer - Respondo a V. Ex<sup>a</sup> que o governo tem um programa em matéria financeira, o qual lerei rapidamente.

Declaração do Sr. Ministro da Fazenda:

“Estou autorizado pelo Sr. Presidente da República a declarar o que pode ser resumido nos seguintes itens: Combate à inflação; Expansão econômica;

O Sr. Paulo Sarasate – são idéias gerais, meu nobre colega! Idéias gerais, todos os termos. Está-se falando em planos concretos, objetivos.

O Sr. Ruy Santos – É programa de boas intenções, e essas todos os temos.

O Sr. Horácio Lafer – O programa do Sr. Ministro da Fazenda está publicado, o que me facilitou verificar que, tanto nas palavras do eminente líder da maioria, como nas do não menos eminente líder da minoria, transparece a expressão da vontade de todos os Deputados, que é trabalhar, unidos...”( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. II).

Em seu discurso, Sousa Castro ratifica preocupações que já s *Anais da constituinte de 1946* e apresentavam nos pronunciamentos de Lafer. A expansão econômica seria efetivada através da eliminação dos obstáculos econômicos atinentes à produção, distribuição e circulação de riquezas. A extinção de órgãos governamentais que desnecessários ao funcionamento do Estado, assim como a adoção de uma política de fomento capaz de garantir o financiamento da produção em seus diversos setores, através da criação de instituições e políticas

bancárias, como o Banco Nacional de Emissão e Banco Nacional de Crédito Hipotecário.

Souza Castro lembrava em seu discurso a necessidade de um esforço político conjunto para o alcance da recuperação econômica. Elencando alguns aspectos, quais sejam: 1- Coordenação das forças produtoras principais – o capital e o trabalho – ou seja, o *empregador* e o *empregado*; 2- Facilidade de transportes e seu barateamento. Destaque aqui para os meios de transportes como condição imprescindível para o desenvolvimento econômico. A manutenção e construção de rodovias, o reaparelhamento de portos, a construção de hidrovias, entre outros eram tidos como de vital importância para a garantia do fluxo de capital inerente ao desenvolvimento econômico; 3- O aparelhamento mecânico não só da indústria como da agricultura. Aqui cabem duas ressalvas: o fato de que o reequipamento das máquinas seria de fundamental importância para o alcance da produtividade, já que o maquinário brasileiro já se encontrava deveras obsoleto. E a constatação de que a agricultura seria valorizada enquanto meta sem necessariamente incorrerem no equívoco de nos remeter a vocação agrária (SKIDMORE, 1982); 4- A assistência técnica, que é indispensável à indústria, à agricultura e às atividades pecuárias; 5 - O estabelecimento de postos de expurgo e armazenamento de grande capacidade, nos portos e centros produtores<sup>28</sup>. O então ministro finaliza seu discurso lembrando dos efeitos da guerra para o agravamento da crise econômica elucida, pois o fato de que a adoção da flexibilização tributária principalmente referente aos setores de

---

(ANAI, Vol. II 1946: 418)

importações fazia parte de uma tentativa de recuperação econômica apesar das críticas que o governo experimentava por tais medidas.

A criação de políticas públicas capazes de proporcionar a facilitação do consumo e o abastecimento de gêneros primários e extrativistas necessários para a prática industrial permearam o debate constituinte em várias deliberações. Rui Almeida, Deputado Federal eleito pelo PTB do Distrito Federal, salientou a importância do tema em intervenção proferida no dia 19 de novembro de 1946, ao defender que:

“RUI ALMEIDA: (...) Plenamente, abandonadas, praticamente intransitáveis, tal o estado em que se acham, sem conservação, esburacadas, cheias de atoleiros e algumas, até, com trechos interrompidos porque as pontes, sem conservação, ruíram (...).

O Sr. José Romero – No Distrito Federal existe uma estrada em piores condições do que essa do sertão de São Paulo – a que vai de Deodoro a Anchieta. É uma estrada importante, porque interestadual.

O Sr. Rui Almeida – Comecei por São Paulo, mais cheguei ao Distrito Federal.

Mas, Senhor Presidente, enquanto percorria as estradas esburacadas e cheias de atoleiros a que já me referi, contemplava, estarrecido, milhares e milhares de cabeças de gado, gado que já emagreceu e está em nova engorda, e que passará naturalmente da época do corte se não for adquirido e transportado para os centros consumidores.

O Sr. José Romero – Há dias, conversando com o senador Pedro Ludovico, afirmou S. Ex<sup>a</sup> que no Estado de Goiás existem milhares de cabeças de gado de corte, que sobraram do ano passado e não foram vendidas.

O Sr. Rui Almeida – É o mesmo caso de São Paulo.

O Sr. Horácio Lafer – Vossa Excelência permite um aparte?

O Sr. Rui Almeida – com muita honra e prazer ouvirei, o nobre líder da maioria e brilhante representante de São Paulo.

O Sr. Horácio Lafer – A fiel descrição que o nobre orador está fazendo reflete, infelizmente, um aspecto comum a todo o Brasil. Precisamos porém, fazer justiça, - e talvez V. Ex<sup>a</sup> concorde comigo – às Estradas de Ferro de São Paulo, que estão envidando todos os esforços para adquirir material necessário a melhores condições de transportes. Tanto a Sorocabana, como a Mogiana e a

Estrada de Ferro Paulista há mais de um ano procuram reaparelhar-se. Acredito que, em breve, poderão atender ao povo de São Paulo, proporcionando-lhe o indispensável transporte”.( *Anais da constituinte de 1946*, Vol. V).

Adiante se insere no debate José Romero, deputado constituinte pelo PSD do Distrito Federal, corroborando para a explanação do Deputado Rui Almeida, onde salienta o fato de que essa dificuldade do escoamento de produção dificultava inclusive o transporte de semoventes oriundos do Estado de Goiás. A facilitação do trânsito fazia-se de primeira necessidade para o alcance da retomada do crescimento da economia nacional. Lafer também intervêm no debate, salientando, contudo, a necessidade de reconhecer os esforços do governo para com os transportes ferroviários.

Ainda, dando continuidade à explanação constituinte, Rui Almeida condena os atrasos e gastos injustificados proporcionados por empreiteiros, que negligenciavam, segundo o mesmo, a concretização das obras propugnadas. Toledo Piza, Deputado Federal eleito pela UDN de São Paulo, adentra ao debate, visando de súbito, como de costume Udenista atribuir todas as mazelas do setor de transporte ao Governo Ditatorial Estadonovista, o *sujeito oculto*, como bem lembra Octaciano Nogueira, atormentava o pleito da câmara, ao receber uma forte repreensão, por parte, de Rui Almeida, o mesmo recua de sua primaria intenção.

“O Sr. Rui Almeida – Agradeço ao ilustre colega a contribuição que traz as desalinhadas palavras (não apoiado) de quem procura servir com critério ao país. Embora Deputado pelo Distrito Federal, sou Representante da Nação e não vejo Estado no Brasil. Eis a razão da minha intromissão no caso da política paulista, que, intromissão, aliás, pode ser considerada indébita por

quantos não tenham o mesmo espírito do nobre líder da maioria(...).

O Sr. Horácio Lafer – Desejaria que V.Ex<sup>a</sup>. fizesse justiça ao esforço das estradas de Ferro Paulistas.

O Sr. Rui Almeida – não conhecia esta minúcia que Vossa Excelência, como paulista e Representante daquele Estado acaba de trazer ao meu discurso. Lembraria, entretanto, ao ilustre colega a existência ali de várias estradas de rodagem que, com simples passada de plaina, melhorariam extraordinariamente o transito, abreviando mesmo o transporte das mercadorias de maior necessidade.(...)

À hora da partida dos trens para São Paulo, a estação de Araraquara, entroncamento talvez dos mais importantes do Estado, é palco de espetáculo que só pode revoltar a quem o assiste.

Levas e levadas de homens rudes, homens de lavoura, da pecuária, homens do campo, enfim, seduzidos pelos salários elevados, que são pagos na capital paulista, deixam suas plantações, abandonam as fazendas em que trabalhavam, fogem do gado de que cuidavam, e lá se vão, acompanhados de suas mulheres e de seus filhos, carregando, todo, seus “trens” rumo de Araraquara de onde se transportarão para a capital bandeirante.

O Sr. Toledo Piza – V.Ex<sup>a</sup> dá licença para um aparte?

O Sr. Rui Almeida – com imenso prazer e honra.

O Sr. Toledo Piza – Tudo isso foi causado pela má política da ditadura, que tabelou os produtos da lavoura e deixou inteiramente livre, no mercado, os produtos industriais, dando margem a estes lucros extraordinários de que tanto se fala.

O Sr. Rui Almeida – Agradeço o aparte do meu ilustre colega e querido amigo. Toledo Piza, mas tenho a dizer que esta coisa de se afirmar que tudo é culpa da ditadura...

O Sr. Toledo Piza – Foi a ditadura que instituiu esta política(...).(*Anais da constituinte de 1946*, Vol. V).

A retomada do crescimento econômico tornou-se um dos mais debatidos temas em meio às tarefas da casa parlamentar durante o processo de deliberação parlamentar. Temas como controle inflacionário, política orçamentária e financeira, estavam constantemente presentes nos pronunciamentos dos parlamentares. A herdada crise econômica da Ditadura Estadonovista e o acentuado grau de proximidade do presidente Eurico Gaspar Dutra com a antiga

estrutura de poder trazia uma dose de desconfiança na condução da política econômica numa conjuntura de crise.

Amado Fontes, deputado eleito pela UDN do Paraná, na 31ª seção do plenário realizada no dia 05 de novembro de 1946 questiona os mecanismos adotados pelo Governo quanto ao real combate da inflação, entendendo ser o mesmo imprescindível para a retomada do crescimento econômico e industrial.

“AMADO FONTES -(...) Algumas medidas nessa direção foram tomadas, úteis quase todas. Entre as que, ao meu parecer, terão tido influência benéfica, citarei o Decreto-lei n.º 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, que vinha dar mais liberdade as operações de câmbio; o Decreto-lei n.º 9.140, de 5 de abril de 1946, que conferiu aos Bancos a faculdade de converter em títulos da Dívida Pública uma parte dos seus depósitos compulsórios na Superintendência da Moeda e do Crédito; o Decreto-lei que autorizou o encontro de contas entre o Tesouro Nacional, o Banco do Brasil e a Carteira de Redescontos; o Decreto-lei n.º 9.159, de 10 de abril de 1946, que regulou a distribuição dos lucros e instituiu o Imposto Adicional de Renda; a Circular de 21 de fevereiro de 1946, que determinou o depósito de todas as disponibilidades das Autarquias, Institutos e Caixas Econômicas exclusivamente no Banco do Brasil; e a de 31 de março do mesmo ano, que determinou a suspensão das nomeações e readmissões para quaisquer cargos públicos.

Encontrando um orçamento já em execução, com um *déficit* evidente de uns 2 bilhões de cruzeiros, pesada tarefa tinha a desbastar o atual Governo.

Entretanto, força é convir que, tendo elaborado as medidas há pouco apontadas, destinadas quase todas a conter a inflação do crédito, não teve o atual Governo, de referenda à execução orçamentária, a inflexibilidade necessária para, pelo menos, atenuar o volumoso *déficit* em perspectiva.

Assim é que permitiu despesas supérfluas em alguns Ministérios, consentiu na designação de embaixadas especiais ao exterior, sobretudo aquela, numerosíssima, que nos representou na Conferência de Paris, quando, com muito menos despesa nós teríamos desincumbido dessas obrigações internacionais; não paralisou certas obras adiáveis, de cuja suspensão não adviriam maiores prejuízos ao país.

O Sr. Horário *Lafer* — Menos que o aumento de vencimentos do funcionalismo.

O SR. AMADO FONTES -- Se V. Ex<sup>a</sup>. tivesse ouvido o *começo* de meu discurso, não estranharia minha assertiva, porque referi que governo encontrara um *déficit* evidente de dois bilhões de cruzeiros.

(*Lendo*) Para que tenhamos noção mais exata da dura realidade dividamos aquela quantia por 8 meses, e iremos encontrar uma média de fabricação de dinheiro papel correspondente a Cr\$ 255.000.000,00 mensais!

(...) Realmente, encontramos, Senhores Representantes, sem possibilidade de disfarce, numa das culturas mais graves, mais trágicas, de nossa existência de povo livre. A clássica imagem de que o Brasil se encontra à beira de um abismo, já foi ultrapassada. Rolamos nestes 6 últimos anos, para, o fundo do despenhadeiro. Todo o nosso esforço agora deve ser no sentido de remontarmos de lá. Boas são as disposições do Executivo expressas na Mensagem de seu honrado chefe.

O Sr. *Aliomar Baleeiro* — Não parece”.(*Anais da constituinte de 1946*, Vol. III).

Percebe-se que o pronunciamento em questão não questionava os mecanismos políticos adotados para a solução da crise, mas, a efetivação dos mesmos. O discurso de Amado Fontes seguia como regra, o posicionamento assumido por grande parte da UDN, a lembrança constante da “nefasta” herança varguista, condenando assim o passado que ainda se fazia presente. Vale ressaltar, que a grande maioria dos partidários da UDN consentiram as medidas liberalizantes tomadas por Dutra. As críticas udenistas, em especial ao relatório apresentado pelo Ministro Correa e Castro, geralmente marcadas por um português rebuscado, caindo no vazio do discurso pouco consistente. Algumas vezes divergências surgiam no seio do próprio partido, o que demonstra a heterogeneidade da composição político partidária. Aliomar Baleeiro, deputado constituinte da UDN baiana, questiona Amado Fontes:

“O SR. AMADO FONTES — ... expressas na Mensagem de seu honrado chefe...

O Sr. *Aliomar Baleeiro* — Não apoiado. Perdoe-me V. Ex.<sup>a</sup>. a franqueza.

O SR. AMADO FONTES — ... datada de 1 do mês transado. O novo Ministro da Fazenda declarou, em seu discurso de posse, ser o combate a inflação o *desideratum* maior de sua ação administrativa.

O Sr. *Aliomar Baleeiro* — Não bastam palavras. É necessário que a sinceridade dessas declarações seja demonstrada pelos fatos. Não basta dizer que *se quer* combater a inflação, se o Ministro repele todas as medidas eficientes e adequadas a esse fim.

O SR. AMADO FONTES - Vossa EX.<sup>a</sup> tem razão. É necessário que os atos correspondam as promessas.

O Sr. *Aliomar Baleeiro* — Claro!

O Sr. *Nestor Duarte* — E as promessas às intenções.

O Sr. *Souza Costa* — Mas força é convir que até este momento o atual Ministro da Fazenda não teve nem tempo de estudar essas medidas quanto mais de repelir.

O Sr. *Fernando Nóbrega* — Repeliu o imposto direto.

O Sr. *Aliomar Baleeiro* — Começou com um disparate monumental: repeliu a primeira medida contra a inflação, tributando diretamente a classe a que pertence, os interesses de que é representante.

O SR AMADO FONTES — Vossa Excelência tem razão e este assunto esta referido em meu discurso.

Demo-nos as mãos, portanto, Legislativo e Executivo, para pôr termo ao flagelo.

Façamo-lo, porém, com decisão, inflexível firmeza. Nada de meias medidas, de tolerâncias de esmorecimentos. Precisamos todos ter, principalmente, a coragem de dizer: Não.E comecemos de agora.Aqui esta o projeto da futura lei de meios.Pela circunstancia de somente a 16 de setembro havermos reingressado na normalidade constitucional, de pouco tempo dispusemos para estudá-la, refundi-la, torna-la um instrumento realmente útil à movimentação da máquina administrativa, sem repercussões danosas em nossa economia. Façamos, porém, o que estiver ao nosso alcance.

Inicialmente, devemos declarar alto e bom som, com a maior sinceridade, que nenhum *superávit* vamos ter. Ao contrario, um *déficit* de vulto nos aguarda. Em vez de procurar escondê-lo, como quem tenta evitar a luz do sol com um tênue véu, devemos confessá-lo, sem rebuços, a Nação. Só proclamando, só confessando a precariedade de nossos recursos orçamentários, é que poderemos exigir dela novas e mais pesadas contribuições.

(...) Cabe, aqui, a abertura de um longo parêntesis para fazer um reparo a certo item, do discurso-programa, do Sr. *Correia e Castro*. É aquele em que S. Ex.<sup>a</sup>. sustenta ser “inconveniente a tributação direta, que é causa de desânimo dos produtores e deverá, por isso, ser evitada”. (*Anais da constituinte de 1946*, Vol. III).



Os debates explicitavam que por diversos momentos os debates não assumiam necessariamente um conteúdo crítico consistente em relação ao governo Dutra e a política econômica adotada pelo mesmo. Lafer, não se enquadra nesse perfil de parlamentar, pois apesar de defender a consolidação de um modelo capitalista, de forte parâmetro industrial, o mesmo não fez de sua atuação constituinte, política e intelectual uma prática fisiologista, comum há muitos políticos da UDN, e do próprio PSD. Compreender o perfil político – intelectual de Lafer requer o entendimento sobre a origem de um grupo de industriais, fundamentalmente paulistas, que almejavam um projeto de modernização ainda na Primeira República. O modelo Europeu permeou o imaginário de desenvolvimento econômico brasileiro. Imigrantes, em sua grande maioria, esses empreendedores, contemporâneos à *Belle Époque* almejavam um projeto de desenvolvimento pautado por avanços e retrocessos inerentes a política nacional.

Esse Estado da Federação teve na atuação de uma elite econômica dinâmica, inteirada às diversas correntes de pensamento que hegemonizavam o pensamento econômico ocidental no início do século XX, um importante alicerce capaz de promover a continuidade da primazia econômica que já era observada desde as últimas décadas do Império brasileiro, ainda sob a égide do Café.

Horácio Lafer fazia parte de um grupo de industriais que almejavam o crescimento econômico industrial, porém guardavam em seus posicionamentos políticos - intelectuais uma preocupação com a inclusão social do trabalhador, dentro de uma base capitalista, pautada por uma maior qualificação técnica da mão de obra.

A FIESP funcionou como maior símbolo dessa visão desenvolvimentista. Essa instituição funcionou como um verdadeiro laboratório de idéias que permitiria à política industrialista a partir da década de 1930, a construção de um alicerce técnico-teórico e científico em relação ao industrialismo que ganharia contornos de política de Estado.

Lafer, ainda com trinta anos incompletos, participou da fundação da FIESP e foi herdeiro de um legado industrialista que fora edificado por diversos membros que compunham as origens do industrialismo paulista. Sua atuação como industrial e político remonta as primeiras décadas do século XX, até a nomeação para o Ministério das Relações Exteriores nomeado pelo governo Juscelino Kubitschek em 1959. Portanto, a escolha de Lafer como eixo central de análise do presente trabalho de dissertação deveu – se primeiramente, pela atuação constituinte que o mesmo desempenhara, mas também, pelo fato de que sua história pessoal coincide com um importante momento de desenvolvimento da política de modernização do Estado brasileiro.

Horácio Lafer demonstrou ser um dos políticos mais versáteis quanto a capacidade de repensar as políticas de Estado em meio as crises políticas intermitentes que assolaram a política nacional durante praticamente todo século XX. Mediante um processo de avanços e retrocessos de políticas estatais em relação à modernização do Estado, Lafer demonstrou habilidade de readequar seu pensamento econômico a um complexo quadro de rupturas e continuidades de políticas econômicas as quais atribuíam ao industrialismo uma qualidade primordial.

A constituinte de 1946 serviu como um relevante ponto de inflexão política para a consecução do projeto industrialista como meta modernizante, mesmo que

diante de um projeto liberal que sofreria adequações mediante a crise econômica que desenharia em 1947 que levou a introdução do Plano SALTE.

Em meio às deliberações do Congresso, Lafer promoveu um verdadeiro labor político em prol da defesa de interesses de grupos que almejavam padrões de continuidade para a política de modernização, que teve no industrialismo uma das metas prioritárias adotadas durante a Era Vargas e mantida durante o governo Dutra.

Os Industrialistas, especialmente os paulistas, lograram dos privilégios aos quais a máquina estatal estadonovista havia proporcionado quanto à concessão de monopólios, proteção fiscal, benéficos orçamentários, assim como a ampliação da infra-estrutura de produção com instituição das estatais ligadas às indústrias de base. A continuidade da política modernizante definido na Constituição de 1946, após as deliberações parlamentares na constituinte auferiu ao grupo industrialista, especialmente paulista, a certeza de que o compromisso governamental de continuísmo em relação ao projeto capitalista urbano – industrial, não seria relegado a segundo plano, independentemente, da política econômica liberal ou não.

Não seria ainda no Governo Dutra, e nem no Segundo Governo Vargas, que a retomada do crescimento ganharia saltos de crescimento. No entanto, a ininterrupta política modernizante ligada ao forte projeto desenvolvimentista já traria no Governo Juscelino Kubitschek resultados econômicos ligados ao setor industrial que, por ora, alentaria os interesses industrialistas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o industrialismo tem por pressuposto a presença do Estado como espaço de definição da política industrial durante o Estado Novo. Resta precisar o exato sentido das relações sociais ordenadas pela presença dos atores sociais em disputa, evitando a identificação simplificadora da autonomia do Estado como resposta para a complexa questão enunciada. A retomada de uma agenda liberal durante o governo Dutra permitiu adentrar nas questões específicas que demonstravam as distintas posições dos atores políticos diante da crise econômica e, principalmente, em relação à definição de um projeto industrial para o Brasil. A redefinição das funções do Estado, a necessária redução da burocracia, a difícil elaboração do orçamento e a abertura da economia para o capital internacional foram temas que mobilizaram as bancadas na Constituinte. A redefinição da ordenação corporativa era tarefa urgente e complexa, cujo êxito dependeria da capacidade dos novos atores políticos enfrentarem o passado que teimava em persistir.

O debate sobre o encaminhamento da política econômica travado entre Gudin e Simosen apontava para impasses que tinham como ponto central a presença do Estado como condutor do desenvolvimento econômico. Tal contenda ensejava importância fundamental, pois dela derivava tanto a avaliação do passado quanto as perspectivas de futuro que delineariam um projeto para o Brasil como nação.

Destaca-se a presença política e intelectual de Horácio Lafer, cujo esforço visava à construção de uma ponte entre pontos de vista tão distintos. Deter-se

sobre o seu pensamento representou uma opção que pretende demonstrar as possibilidades de diálogo entre as duas correntes, bem como uma perspectiva de conquista de estabilidade em um momento tão tormentoso da vida nacional.

Lafer fez opção por uma conduta maleável, ora intervencionista, ora liberalizante, sempre levando em consideração a necessidade de fornecer ao país às condições necessárias para o enfrentamento do presente sem perder de vista a elaboração de um projeto político para o futuro: tratava-se de definir às funções e limites do Estado e, simultaneamente, garantir o espaço para o desenvolvimento da iniciativa privada. Essa proposição permitiu a Lafer participar do debate econômico em um longo período: da política modernizante estadonovista até o segundo governo Vargas. Tal longevidade indica que estamos diante de um interlocutor privilegiado, com capacidade de articulação entre os empresários, foi membro do CIESP ainda na Primeira República, e com enorme conhecimento da burocracia do Estado.

A comparação entre o governo de Dutra e o de Vargas, ressalta sempre a incapacidade do ex-ministro da guerra em dar continuidade ao esforço de industrialização que marcou a Era Vargas. Tal percepção acaba por isolar a variável econômica da política, esquecendo de que se tratava de redefinir a lógica de um sistema econômico e político e, sobretudo, rever o sentido centralizador que marcou o Estado Novo. A ineficácia da política econômica deve ser relacionada ao peso do passado: ainda eram os homens ligados à ditadura que ocupavam o espaço constitucional e Vargas, de longe, conservava sua liderança.

A redução da máquina estatal se apresentou como um aspecto de difícil alcance para o Governo. O aparato governamental instituído por Vargas fará do Governo Dutra refém dos vestígios de uma estrutura política que não será

desfeita. Se Vargas será o sujeito oculto na Constituinte de 1946, conforme o entendimento de Octaciano Nogueira(2005), as estruturas de Estado Varguista ganharam o mesmo contorno não só no presente Governo, mas até em governos posteriores. A legislação trabalhista, somada a alta carga tributária sobre serviços e mercadorias, apresentava-se como herança de um Estado corporativista que resistia às tentativas liberalizantes propostas pelo governo Dutra.

Ineficaz será, portanto a tentativa do Governo Dutra de colocar fim a alicerces político-institucionais que alimentaram uma rede de interesse de grupos, preferencialmente, empresários ligados a setores de serviços e industriais, passando pela elite agrária, e chegando as camadas de trabalhadores urbanos, principalmente. A eleição de Vargas para o Senado, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, indicava a força do passado. A eleição de Vargas em 1950 confirmaria a premissa que corrobora a nossa hipótese, ou seja, que o projeto liberal em 1946 foi marcado pela incompletude. De outro modo o que se pretende afirmar é a presença do Estado interventor como parte de nossa cultura política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 01) DOCUMENTOS TEXTUAIS

*Anais da Constituinte de 1946.* Disponíveis em:

<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>.

*Brasil. Relatórios Ministeriais de 1937 a 1945* (Trabalho, Indústria e Comércio).

Disponíveis em: <[www.crl.uchicago/info/Brasil/pindex.htm](http://www.crl.uchicago/info/Brasil/pindex.htm)>.

LAFER, Horácio. *Discursos Parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1988.

\_\_\_\_\_. *O crédito e o sistema bancário no Brasil*; parecer apresentado à Comissão de Finanças pelo ilustre relator deputado Horácio Lafer. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Estado Novo, um Auto-retrato*. (Arquivo Gustavo Capanema). Brasília, CPDOC/FGV, Editora da Universidade de Brasília, 1983. (Coleção Temas Brasileiros, 24).

SIMONSEN, Roberto Cochrane. *Evolução Industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Nacional / Edusp, 1973.

\_\_\_\_\_. *A Engenharia e a Indústria*. São Paulo: FIESP, 1945.

### 02) OBRAS DE REFERÊNCIA

ABRANCHES, S.; AMORIM NETO, O. . O presidencialismo brasileiro de coalizão. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela. Parte I, 2003, p. 21-98.

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana. 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.

ALEM, S. F.. 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. Campinas, 1981. Dissertação de Mestrado - IFCH, UNICAMP.

ALMINO, João. *Os Democratas Autoritários. Liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BASTOS, P. P. Z. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). *Economia e Sociedade*, Campinas, v.12, n. 2, 2003, p. 245-274, jul./dez.

BASTOS, P. P. Z. . Desenvolvimentismo incoerente? Comentários sobre projeto do segundo governo Vargas e as idéias econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). *Economia/Selecta*, Brasília, v. 6, n. 3, 2005, p. 191-222, dez. .

BASTOS, P. P. Z. . *O presidente desiludido: pêndulo de política econômica no governo Dutra (1946-1951)*. Caxambu, 2003. 25 p. Trabalho apresentado ao V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003, Caxambu. Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003. Disponível em: <[http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe\\_2003\\_66.pdf](http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_66.pdf)>

BASTOS, P. P. Z. *A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base*. Campinas: IE/Unicamp, 2007. 42 p. Texto para discussão. IE/Unicamp. N°. 135.

BIELSCHOWSKY, R. . *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do*



*desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988, 552 p. (Série PNPE.) v. 19.

BORGES, Barsanufio Gomides. *Estado e Economia no Brasil Central. O poder dos grandes produtores rurais*. Goiânia: ED. UCG, 2008.

BORGES, Vavy Pacheco. *Getúlio Vargas e a Oligarquia Paulista*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Um perfil sócioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Volume II. Câmara dos Deputados. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Elites políticas e alternativas de desenvolvimento na redemocratização de 1945-1946. *História Econômica e História de Empresas*, São Paulo, v. 2, p. 75-106, 2 sem. 2002.

CAPELATO, Maria Helena. *Os arautos do liberalismo: imprensa paulista 1920-1945*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. *Multidões em cena: propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas, SP: Papyrus, 1998.

CARONE, Edgard. *Movimento operário no Brasil (1887-1944)*. São Paulo: Difel, 1979.

CORSI, F. L. *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-1945)*. Campinas. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1991.

- DANTAS, José Adalberto Mourão (org.). *Gudin-Bulhões-Furtado: matrizes o pensamento econômico brasileiro*. Maringá: Eduem, 1999.
- D'ALESSANDRO, Walmirton Thadeu. *Guia para apresentação de Trabalhos Monográficos na UFG*. Goiânia: ed. UFG, 2001.
- D' ARAÚJO, Maria Celina. *As Instituições Brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ; Ed. FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. *PTB: Sindicatos, Carisma e Poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.
- DAHER, M. de C. F.G. *Discursos presidenciais de 1º de maio: a trajetória de uma prática discursiva*. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- DECCA. Edgar Salvadori. *1930. O Silêncio dos Vencidos. Memória, História e Revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- DINES, Alberto; FERNANDES JR, Florestan; SALOMÃO, Nelma (Orgs.). *Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil*. Ecos do Parlamento. São Paulo: Trinta e Quatro, 2000, v.2.
- \_\_\_\_\_. *Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil*. Ecos do Parlamento. São Paulo: Trinta e Quatro, 2000, v.3.
- DINIZ, E. D.; BOSCHI, R. R. . Estado e sociedade no Brasil: uma visão crítica, *BIB/Boletim Bibliográfico e Informativo de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 1980, n. 1, p. 12-27.
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil 1930 – 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DINIZ, S. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 2005, v. 48, n. 1, p. 333-369.

DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Coleção Estudos Brasileiros.), v. 84, 1985.

DECCA, Edgard de. 1930: *O silêncio dos vencidos*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1979.

FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, t. 3; v. 8.

\_\_\_\_\_ *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano: sociedade e instituições (1889-1930)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, t. 3; v. 9.

\_\_\_\_\_ *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, t. 3; v. 10.

FERREIRA, Jorge. *O imaginário trabalhista. Getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FREITAS, Marcos Cezar de. (Org.). *Historiografia Brasileira em Perspectiva*. São Paulo: Contexto, 1998.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1991.

GOMES, Ângela de Castro. *A Invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice, 1988.

HERSCHAMANN, Micael; PEREIRA, Carlos Alberto Messeder. O imaginário moderno no Brasil. HERSCHAMANN, Micael; PEREIRA, Carlos Alberto Messeder (orgs). *A invenção do Brasil moderno. Medicina, educação e engenharia nos anos 20-30*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

HOBBSBAWN, Eric. *A era das revoluções*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

IANNI, Octávio. *A formação do estado populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

\_\_\_\_\_. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

KAREPOVS, Dainis. *Luta Subterrânea. O PCB em 1937 – 1938*. São Paulo: Hucitec, Unesp, 2003.

KONDER, Leandro. Cultura e política nos anos críticos. FILHO, Daniel Aarão Reis. *O século XX. O tempo das crises. Revoluções, fascismos e guerras*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2000.

LACERDA, Carlos. *Na Tribuna da Imprensa: crônicas sobre a Constituinte de 1946*. (Org.). BRAGA, Sérgio. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Terra Prometida*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LENHARO, Alcir. *Nazismo - O triunfo da vontade*. São Paulo: Ática, 1987.

LIMA, Maria Emília A. T. *A Construção Discursiva do Povo Brasileiro: Os Discursos de 1º de Maio de Getúlio Vargas*. Campinas: Ed. Unicamp, 1990.

\_\_\_\_\_. Ruth Ribeiro de. *Nunca é tarde para saber: Histórias de vida, histórias da guerrilha*. Tese de doutorado (Departamento de História) USP. São Paulo, 1998, 2 vols.

MAZA, Fábio. A polêmica entre a FIESP e Oliveira Viana sobre a Organização Sindical e Corporativista. IN: MENDONÇA, Sônia Regina de (org). *Estado Brasileiro: Agências e Agentes*. Niterói: Ed.UFF / Vício de Leitura, 2005, pp. 201-218.

\_\_\_\_\_. *O Idealismo Prático de Roberto Simonsen. Ciência, Tecnologia e Indústria na construção da Nação*. São Paulo, 2002. Tese (Doutorado) - Universidade São Paulo.

MENDONÇA, Sônia Regina de (org). *Estado Brasileiro: Agências e Agentes*. Niterói: Ed.UFF / Vício de Leitura, 2005.

MICELI, Paulo Celso. *Além da fábrica: o projeto industrialista em São Paulo, 1928-1948*. São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 1992.

MOISÉS, José Álvaro. Entre a incerteza e a tradição política. Uma crítica da primeira geração de estudos da transição. In: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, nov., 1994, nº 40.

MOTA, Carlos Guilherme. Cultura brasileira ou cultura republicana? In: *Revista Estudos Avançados*, São Paulo: EDUSP, jan./abr., 1990, vol. 4, nº 8.

NOGUEIRA, Octaviano. *A Constituinte de 1946: Getúlio, o sujeito oculto*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PANDOLFI, D. A construção da democracia no Brasil: avanços e retrocessos (1946-1947). *Anuário publicado pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Vértice, 1989, pp.158-184.

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

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais no Estado Capitalista*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PRADO, Maria Lígia. *O populismo na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

PRADO, Maria Lígia Coelho. Prefácio da edição Brasileira. WEINSTEIN, Bárbara. *(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964)*. São Paulo:Cortez/CDAPH/IPHAN/Universidade São Francisco, 2000.

REMOND, René (org). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/ Ed. FGV, 1996.

RÜSEN, Jörn. *Razão Histórica*. Brasília: Ed. UnB, 2001.

SANTOS, F. *A República de 46: Separação de Poderes e Política Alocativa no Brasil*. Rio de Janeiro, 2007.

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

SCHWARTZMAN, S. Representação e cooptação política no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 7, 1970, pp. 9-41.

SOLA, L. *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp/FAPESP, 1998.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

SOUZA, Célia Aparecida de. O IDORT e suas ações políticas entre 1931 e 1937. IN: MENDONÇA, Sônia Regina de (org). *Estado Brasileiro: Agências e Agentes*. Niterói: EdUFF / Vício de Leitura, 2005, pp.219-232.

SÜSSEKIND, Flora. *Cinematógrafo das letras: literatura, técnica e modernização no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

VIEIRA, Maria Rosa. *O pensamento industrialista de Roberto Simonsen: análise de uma ideologia*. Dissertação de mestrado (História Social): Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: 1987.

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