

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOSÉ AUGUSTO MARQUES DE SOUZA

**ENTRE O LIBERALISMO E O DIRIGISMO DEMOCRÁTICO: a Assembleia
Nacional Constituinte de 1946 e a gênese constitucional do desenvolvimentismo
brasileiro**

**SÃO CARLOS-SP
2026**

JOSÉ AUGUSTO MARQUES DE SOUZA

ENTRE O LIBERALISMO E O DIRIGISMO DEMOCRÁTICO: a Assembleia
Nacional Constituinte de 1946 e a gênese constitucional do desenvolvimentismo
brasileiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol-UFSCar) como requisito para a obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera Alves
Cepêda

SÃO CARLOS-SP

2026

Souza, José Augusto Marques de

Entre o liberalismo e o dirigismo democrático: a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 e a gênese constitucional do desenvolvimentismo brasileiro / José Augusto Marques de Souza -- 2026.

230f.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Vera Alves Cepêda

Banca Examinadora: Rafael Gonçalves Gumiero, Helio Cannone, Gabriel Avila Casalecchi, Maria do Socorro Souza Braga

Bibliografia

1. Ciência política. 2. Pensamento político brasileiro. 3. Constitucionalismo. I. Souza, José Augusto Marques de. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Arildo Martins - CRB/8 7180

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Folha de aprovação

Assinatura dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de
Doutorado do candidato José Augusto Marques de Souza realizada em 07/04/2026:

Prof. Dr. Rafael Gonçalves Gumiero
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, UNIFESSPA/PA

Prof. Dr. Helio Cannone
Universidade Estadual de Campinas - Unicamp/SP

Prof. Dr. Gabriel Avila Casalecchi
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar; São Carlos/SP

Profa. Dra. Maria do Socorro Souza Braga
Universidade Federal de São Carlos - UFSCar; São Carlos/SP

O Comprovante de Defesa assinado pelos membros da Banca Examinadora encontra-se
arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

*Aos meus pais e à Gabi
Por serem parte fundamental deste processo*

*A mim, pela persistência em concluir um percurso que exigiu mais constância do que
certeza*

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta tese não foi um percurso linear e nem isento de rupturas. Ao longo da escrita, atravessei longos períodos de incertezas, desgaste físico e adoecimento. Foram desafios que impuseram limites concretos à continuidade da pesquisa, exigindo sucessivas reorientações do ritmo e das expectativas inicialmente traçadas. Houve momentos em que a manutenção do projeto pareceu menos uma escolha intelectual e mais um exercício de resistência cotidiana.

As interrupções forçadas produziram efeitos que ultrapassaram o plano pessoal, incidindo diretamente sobre o próprio processo de investigação. A escrita foi tomada pela lentidão, com a dúvida recorrente sobre a sua viabilidade, exigindo a necessidade de redefinir prioridades em um contexto no qual a conclusão do trabalho deixou de ser apenas um objetivo acadêmico e passou a ter relação com a preservação do equilíbrio físico e emocional. Sustentar o projeto exigiu aceitar limites, recuar quando necessário e retomar o percurso com cautela.

Todavia, esse atravessamento também permitiu uma espécie de depuração. O distanciamento imposto pelos intervalos involuntários permitiu uma revisão mais crítica das escolhas analíticas, das hipóteses formuladas e do próprio sentido do esforço intelectual empreendido. A tese que se apresenta ao final desse processo não é apenas resultado de acúmulo, mas de seleção, renúncia e amadurecimento forçado pelas circunstâncias.

Concluir este trabalho, portanto, representa muito mais do que o encerramento de uma etapa acadêmica. É a afirmação da possibilidade de levar a termo um projeto exigente mesmo sob condições adversas, reconhecendo que a produção do conhecimento não ocorre à margem da vida, mas é inevitavelmente moldada por ela. Esses agradecimentos se iniciam, assim, com o reconhecimento de que persistir foi, na maioria das vezes, tão relevante quanto pesquisar. Entre a incerteza e o cansaço, mas já sob a sensação de alívio, registro meus agradecimentos àqueles que, de alguma forma, participaram deste percurso. Antecipo minhas desculpas pelo esquecimento.

À CAPES, pelo incentivo à pesquisa e pela pontualidade e organização na concessão das bolsas de pesquisa, fundamentais para a viabilização deste trabalho.

À Prof.^a Dr.^a Vera Alves Cepêda, cuja orientação foi decisiva para a conclusão desta tese. Agradeço pela exigência intelectual constante, pela leitura crítica rigorosa e

pela confiança no caminho interpretativo adotado. As observações precisas, os questionamentos oportunos e a liberdade concedida para a construção do argumento foram fundamentais para o amadurecimento deste trabalho. Encerra-se aqui uma relação formal de orientação, mas permanece uma grande amizade.

Ao Prof. Dr. Rafael Gonçalves Gumiero, ao Prof. Dr. Hélio Cannone, ao Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi e à Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro Souza Braga, agradeço pelo pronto aceite em participar da banca de defesa. Ao Prof. Dr. Moacir de Freitas Jr. e à Prof.^a Dr.^a Gabriela Rodrigues da Guia Rosa, registro meu agradecimento por aceitarem a suplência da banca.

Agradeço, ainda, de modo especial, ao Prof. Dr. Jorge Chaloub, que, juntamente com os Professores Hélio Cannone e Gabriel Ávila Casalecchi, integrou a banca de qualificação. As avaliações criteriosas e as sugestões apresentadas naquele momento foram fundamentais para o amadurecimento desta pesquisa.

Aos professores do PPGPol-UFSCar, em especial à Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro Souza Braga, à Prof.^a Dr.^a Simone Diniz, e ao Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi, agradeço pela construção de um ambiente intelectual sólido e estimulante, que contribuiu de forma decisiva para o fortalecimento da minha formação como pesquisador. Incluo, igualmente, o Prof. Dr. Christian Edward Cyril Lynch, do IESP-UERJ, cujas disciplinas e reflexões foram centrais para o amadurecimento teórico deste trabalho.

Aos amigos que a academia me trouxe, Maycon, Johnny, André Eiras, André Carneiro, Laura Trotta, Jeferson Miranda, Bruna, Dalila, Alan, Jonas, Rejane, Amanda, Flávio, Renata, Marina, Nayara, Nicolas, Raquel e Gêssio, agradeço pelo companheirismo e pela partilha das agruras da vida acadêmica.

Aos amigos que fiz fora da pós-graduação, Galhote, Thomas, Guerche, Alexandre, Miguel, Ives, Dani, Bia, Débora, Tiago, Kazu e Júnior Tomazini, que, mesmo nem sempre compreendendo plenamente os dilemas da vida acadêmica, foram fundamentais como espaços de descompressão ao longo desse percurso.

Ao meu sócio, Waldomiro, pela compreensão dos dilemas de trabalho que, por vezes, exigiram pausas no labor diário presencial no escritório.

À minha sócia, Sabrina Gomes, cujo apoio, para além da esfera profissional, foi decisivo para que este trabalho pudesse ser concluído.

Aos queridos Armandinho, Silvia, Amanda e Sofia, por terem se tornado minha família e meu amparo cotidiano em São Carlos e no Rio de Janeiro.

Aos meus pais, Edson e Eliane, por estarem presentes desde o início desta jornada, oferecendo apoio e incentivo mesmo nos momentos em que a desistência quase se impôs.

À Serena, que esteve presente ao longo de toda a minha jornada acadêmica e que agora, mesmo sem compreender plenamente o seu significado, testemunha o encerramento desse percurso.

À Gabrielle Moretti, meu amor, que, embora tenha acompanhado esta pesquisa em seus capítulos finais, foi fundamental para que eu me mantivesse íntegro e comprometido com a sua conclusão. Sem o seu apoio, a sua compreensão diante do mau humor, das ausências pontuais e das longas explicações sobre o quão desgastante foi este processo, este trabalho não teria sido possível.

*“Yes, there are two paths you can go by
But in the long run
There's still time to change the road you're on.”*

– Led Zeppelin, Stairway to Heaven

“There are no unlockable doors, there are no unwinnable wars.”

– Ozzy Osbourne, I Just Want You

RESUMO

Esta tese analisa a formação da ordem econômica na Constituição de 1946 a partir do exame do processo político-institucional da Assembleia Nacional Constituinte. Sustenta-se que a Constituição de 1946 não pode ser compreendida por classificações dicotômicas tradicionais, como restauração liberal ou continuidade do intervencionismo, devendo ser interpretada como resultado de uma decisão constitucional complexa, produzida sob condições de conflito estrutural, pluralismo político e necessidade de estabilização democrática. A pesquisa adota uma abordagem que articula teoria constitucional, análise institucional e exame da normatividade, deslocando o foco do texto constitucional isolado para as mediações institucionais que filtraram ideias, interesses e projetos econômicos durante o processo constituinte. Demonstra-se que a constitucionalização da ordem economia não decorreu de opção ideológica arbitrária, mas da constatação histórica da insuficiência dos mecanismos de mercado para enfrentar dilemas do desenvolvimento brasileiro. Argumenta-se que a Constituição de 1946 consolidou e legitimou a intervenção e estatal e o planejamento econômico sem ruptura com a economia de mercado ou com as liberdades políticas. A ambiguidade normativa é interpretada como técnica constitucional deliberada de adiamento e administração do conflito, permitindo a coexistência de projetos divergentes sob um mesmo marco jurídico e contribuindo para a estabilização democrática.

Palavras-chave: Constitucionalismo. Ordem econômica. Assembleia Nacional Constituinte de 1946. Desenvolvimentismo.

ABSTRACT

This thesis examines the formation of the economic order in the Brazilian Constitution of 1946 through an analysis of the political and institutional dynamics of the National Constituent Assembly. It argues that the 1946 Constitution cannot be adequately understood through traditional dichotomous classification, such as liberal restoration versus authoritarian interventionist continuity, and should instead be interpreted as the outcome of a complex constitutional decision produced under conditions of structural conflict, political pluralism, and the need for democratic stabilization. The research adopts an analytical framework that combines constitutional theory, institutional analysis, and normative examination, shifting the focus from the constitutional text in isolation to the institutional mediations that filtered ideas, interests, and economic projects during the constituent process. It demonstrates that the constitutionalization of the economic order did not result from an arbitrary ideological choice, but from the historical recognition of the insufficiency of market mechanisms to address the structural challenges of Brazilian development. The dissertation contends that the 1946 The Constitution consolidated and legitimized state intervention and economic planning without abandoning the market economy or political freedoms. Normative ambiguity is interpreted as a deliberate constitutional technique for deferring and managing conflict, allowing the coexistence of competing projects within a single legal framework and contributing to democratic stability.

Keywords: Constitutionalism. Economic order. National Constituent Assembly of 1946. Developmentalism.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelos constitucionais e econômicos e suas particularidades	37
Tabela 2 - Proporção de deputados e senadores eleitos por partido, cargo e região	90
Tabela 3 - Proporção de deputados eleitos em cada Unidade da Federação	91
Tabela 4 - Proporção de senadores eleitos em cada Unidade da Federação	92
Tabela 5 - quadro comparativo do preâmbulo das Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946	96
Tabela 6 - quadro comparativo da estrutura das Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946	99

LISTA DE ABREVIATURAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
ED	Esquerda Democrática
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISI	Industrialização por substituição de importações
PAN	Partido Agrário Nacional
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PL	Partido Libertador
PPS	Partido Popular Sindicalista
PRP	Partido Republicano Progressista
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – A Constituição em duas faces: expressões da economia e da política no texto constitucional	26
1.2. Constituição Política e Constituição Econômica: as diversas formas de materialização do poder constituinte originário	27
1.3. A tradição dirigente no constitucionalismo brasileiro: 1934 e 1937 como precedentes indelévels	38
1.4. O contexto imediato da Assembleia Nacional Constituinte de 1946: dilemas econômicos prementes e arranjos políticos conflituosos.....	41
1.5. A Constituição Federal de 1946 na linhagem constitucional brasileira: herança e ruptura.....	44
1.6. Intervenção Estatal e Estado de Direito na Constituição de 1946.....	46
CAPÍTULO 2 – Crise, industrialização tardia e reconfiguração institucional: a formação do desenvolvimentismo brasileiro	48
2.2. A crise de 1929 e a ruptura do padrão primário-exportador na América Latina.	49
2.3. Industrialização por substituição de importações e reorganização dos mercados internos	56
2.4. Dirigismo estatal, burocracia técnica e constitucionalização da ordem econômica	58
2.5. Especificidades do caso brasileiro.....	61
2.6. Uma síntese: o quadro específico do Brasil enquanto uma economia subdesenvolvida.....	70
CAPÍTULO 3 – Radiografia da Constituinte	73
3.1. Prólogo da Assembleia Nacional Constituinte de 1946	73
3.3. O quadro partidário na constituinte	78
3.4. Os constituintes eleitos em 1946	89
3.5. Aspectos gerais da Constituição de 1946	95

3.6. Elementos analíticos da radiografia constitucional	106
CAPÍTULO 4 – Entre a retórica liberal e o dirigismo econômico: a Assembleia Constituinte de 1946 e o compromisso da modernização conservadora	109
4.2. Alternativas de desenvolvimento em disputa: vias econômicas e pressupostos implícitos	110
4.2.1. Neoliberalismo ou libertarianismo econômico: a ortodoxia como escudo de classe.....	112
4.2.2. Desenvolvimentismo do setor privado: planejamento seletivo e proteção assimétrica	115
4.2.3. A clivagem nacionalista encampada pelo desenvolvimentismo estatal	117
4.2.4. A via socialista: o reformismo de base como horizonte bloqueado	122
4.2.5. Convergências táticas, ambiguidades e seletividade	123
4.3. A arquitetura da ambiguidade: morfologias ideológicas do liberalismo na constituinte.....	124
4.3.1. A polissemia do “liberal” como estratégia de acomodação	124
4.4. O cruzamento analítico e a lógica seletiva da Assembleia Nacional Constituinte	126
4.5. A Ordem Econômica e Social como texto de compromisso: ambiguidade, seletividade e contenção	127
4.5.1. O Artigo 145 e a engenharia da ambiguidade: justiça social e livre iniciativa	128
4.5.2. Intervenção, monopólio e o recuo do nacionalismo econômico	129
4.5.3. Propriedade, indenização e o bloqueio estrutural da reforma agrária	131
4.5.4. A engenharia do compromisso e seus efeitos institucionais.....	131
4.6. Estado, mercado e nacionalismo nos Anais: conflitos empíricos e tradução constitucional.....	132
4.6.1. Bancos, concessionárias e soberania financeira: o conflito nos Arts. 149 e 151	132
4.6.2. Padrões empíricos de tradução constitucional.....	134

4.7. A absorção da burocracia nas estruturas de 1946.....	134
4.8. A sutura constitucional: o diferimento do conflito.....	135
CONCLUSÃO.....	137
REFERÊNCIAS.....	143
APÊNDICE – Lista nominal dos Constituintes – representação por partidos e por Estados.....	153
ANEXO A – Imagens da Constituinte	165

INTRODUÇÃO

Nas democracias modernas, as Constituições ocupam uma posição estruturalmente ambígua. Ao mesmo tempo que se apresentam como norma suprema, são, simultaneamente, produtos históricos contingentes. Elas reivindicam estabilidade e duração, mas nascem, quase sempre, de contexto de instabilidade profunda. Têm como objetivo a limitação do poder político, mas é gestada pela sua manifestação mais forte – o poder constituinte. Estas ambiguidades apontadas, não constituem um pretendo defeito teórico nem uma imperfeição institucional. Ao contrário, representam a tentativa de converter o conflito político em ordem jurídica, sem eliminá-lo (CANOTILHO, 2003)¹.

Compreender a Constituição a partir dessa chave exige o afastamento de leituras que a tratam como simples codificação de consensos previamente estabelecidos ou como simples artefato normativo alheio às circunstâncias que lhe deram origem. Elas não são produzidas em contextos ordinários. Ao contrário, são produtos de tempos instáveis, quando os arranjos institucionais convencionais (Leis, decretos, acordos políticos, etc.) não são mais capazes de traduzir as transformações sociais, econômicas e políticas em curso. Ela não inaugura a política e muito menos a encerra. Seu papel é de reorganização da política, do Estado, da sociedade, da economia, sob novas bases.

Dessa forma, altera-se o foco do constitucionalismo essencialmente textual, direcionando-o para o processo². O poder constituinte, neste recorte, não se esgota no instante formal de promulgação da Carta. Ele é prolongado e suas linhas de força são projetadas para além dele (CANOTILHO, 2003). As estruturas institucionais do Estado (sistemas eleitorais, regras de representação, organização partidária, estruturadas administrativas e correlações de poder) coexistem com a produção da Carta e, em grande medida, orientam decisivamente aquilo que será convertido em norma (LASSALE, 2000).

Essa leitura processual do constitucionalismo, é fortemente fecunda quando se observa a transformação do papel das Cartas ao longo do século XX. Se, no constitucionalismo liberal clássico as constituições eram dotadas de forma normativa de limitação do poder político e da proteção das garantias individuais, as crises econômicas, as duas Grandes Guerras e a ampliação da participação democrática

¹ Ver também Ackerman (2006).

² A compreensão do poder constituinte enquanto processo, remete a leituras que enfatizam sua dimensão política e temporal, cf. Arendt (2011) e Walker (2007).

impuseram uma redefinição das suas funções. É possível pensar nas Constituições como instrumentos de organização do Estado ao mesmo tempo em que orientam as sociedades, não apenas garantindo processos, mas indicando finalidades a serem alcançadas. Nesse contexto, política e economia não seriam mais separadas (do ponto de vista constitucional), mas, articuladas em formas específicas no texto constitucional (POLANYI, 2011).

É nesse momento que a economia sai da esfera autorregulada e externa à política e torna-se progressivamente objeto legítimo de decisão constitucional. A constitucionalização da ordem econômica, não é resultado de uma escolha ideológica arbitrária, mas da constatação histórica de que as estruturas de mercado, *per se*, são insuficientes para responder aos dilemas estruturais associados à desigualdade social persistente e à instabilidade sistêmica. A Constituição passa, então, a ser o *locus* privilegiado de definição das balizas dentro das quais a atividade econômica deve se desenvolver, absorvendo escolhas que antes eram tratadas como técnicas ou de competência das legislações infraconstitucionais.

Todavia, não existe uniformidade neste processo. Diferentes tradições responderam de formas distintas ao mesmo problema fundamental: como compatibilizar democracia representativa, liberdade econômica e coordenação estatal? Existem inúmeras saídas para este problema: (i) a preservação da neutralidade econômica, delegando ao legislador ordinário a definição dos rumos de desenvolvimento; (ii) a explicitação no texto constitucional das diretrizes, limites, competências e instrumentos de intervenção. Entre estes polos, existe uma miríade de outras proposições mais ou menos ajustadas à cada uma das vertentes. Essa multiplicidade de proposições é marcada, quase sempre, pelas ambiguidades deliberadas, seletividades decisórias e compromissos instáveis.

O constitucionalismo brasileiro se insere nesse debate de maneira singular. A formação do estado nacional, a herança colonial, a permanência de estruturais agrário-exportadoras e a industrialização tardia produziram um ambiente em que a dissociação entre ordem política e ordem econômica foi problemática. Desde a Revolução de 1930, houve a criação da percepção de que o desenvolvimento não poderia ocorrer de forma espontânea, relegado aos mercados. Deveria haver a coordenação do Estado. Essa percepção atravessou regimes políticos distintos, assumindo caráter autoritário em alguns momentos e buscando acomodações democráticas em outros, mas nunca foi preterida do debate institucional.

Desse processo emerge o que pode ser descrito como *tradição constitucional dirigente* (BERCOVICI, 2005). Não se trata de um modelo fechado nem de uma doutrina homogênea, mas de uma linhagem histórica na qual a Constituição é mobilizada como forma de orientação da ação estatal, especialmente no campo econômico e social. Essa tradição não elimina conflitos entre projetos antagônicos. Ao contrário, os incorpora de forma regulada, estabelecendo as balizas dentro das quais eles podem acontecer. A ideia de dirigismo³ constitucional, não equivale automaticamente a estatismo sem freios, nem implica a supressão da iniciativa privada. Ele é, antes, expressão da decisão política de submeter a dinâmica econômica a objetivos juridicamente enunciados.

A tensão dessa tradição está, precisamente, na compatibilização com a democracia liberal. A ampliação do papel do Estado na economia foi frequentemente associada ao risco de concentração exacerbada e limitação das liberdades civis. O desafio histórico não estava, portanto, em definir o grau de intervenção, mas em construir um arranjo institucional capaz de submetê-la a controles democráticos efetivos.

É precisamente neste ponto que a Constituição de 1946 e a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 assume relevância analítica decisiva. Situada no imediato pós-guerra e no contexto da redemocratização, ela enfrentava um duplo imperativo. De um lado, a necessidade de restaurar as liberdades políticas suprimidas Estado Novo. De outro, a persistência de dilemas econômicos que tornavam inviável um retorno ao liberalismo da Primeira República, sob pena de aprofundar crises sociais e produtivas já em curso. A Constituinte de 1946 operou, assim, em um campo de tensões estruturais, no qual diferentes concepções de Estado, mercado e desenvolvimento disputavam espaço.

A compreensão deste processo exige o afastamento de leituras teleológicas e classificações binárias. A Constituição de 1946 não pode ser classificada nem como simples restauração liberal (SOLA, 1998), nem como continuidade do intervencionismo autoritário do período anterior. Ela é resultado de uma engenharia institucional complexa, na qual compromissos foram construídos, conflitos foram diferidos e

³ Utiliza-se aqui o termo *dirigismo* (constitucional, econômico ou democrático) em sentido analítico e descritivo, e não valorativo, para designar formas de coordenação econômica em que o Estado e/ou a Constituição assumem um papel ativo na orientação da atividade produtiva e na alocação de recursos, sem que isso implique, por si, juízo normativo negativo ou a caracterização de um desvio patológico da atuação estatal.

soluções intermediárias foram constitucionalizadas. A ordem econômica que dela emerge não elimina a ambiguidade. Pelo contrário, permite que ela seja um recurso de estabilidade, possibilitando a coexistência de projetos divergentes sob um mesmo marco jurídico.

Se a Constituição deve ser compreendida como arranjo histórico produzido sob condições de crise, e se a ordem econômica passa a integrar o núcleo das decisões constitucionais no século XX, impõe-se uma consequência metodológica relevante: não é possível interpretar textos constitucionais sem examinar as instituições e os procedimentos que moldaram sua produção. A análise do constitucionalismo, nesse registro, exige deslocar o olhar do resultado normativo (o texto da Constituição) para o processo que o criou, identificando os filtros e as mediações que operaram entre o conflito político e a decisão jurídica.

Esse deslocamento justifica a estrutura adotada neste trabalho. Antes de examinar diretamente a normatividade da Constituição de 1946, é necessário compreender como o poder constituinte foi exercido, por quem, sob quais regras e em quais arenas. A Constituição, entendida como produto de uma engenharia institucional, só se torna plenamente inteligível quando suas condições de produção são trazidas ao primeiro plano analítico.

Ao situar o constitucionalismo brasileiro nesse horizonte mais amplo (crise do liberalismo, politização do debate econômico, busca de alternativas de desenvolvimento), esta tese propõe uma leitura que articula ideias, instituições e normatividade. A Constituição deixa de ser vista como texto isolado e passa a ser compreendida como ponto de condensação de processos políticos mais extensos, nos quais a disputa entre liberalismo e intervenção assume características únicas, mas sempre condicionados pela história e pelas estruturas sociais do país.

A estruturação dos capítulos que compõem esta tese não responde a um encadeamento narrativo. Tampouco segue uma sequência cronológica engessada. Ela reflete uma escolha metodológica consciente, ancorada em uma compreensão específica do constitucionalismo como processo político-institucional de produção de normatividade. O fio condutor que rege os capítulos, não é a sucessão de fatos, mas a reconstrução das mediações pelas quais os conflitos econômicos foram transformados em decisões constitucionais no interior da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, sob regras, arenas e debates próprios.

Essa opção permite que a Constituição não seja tratada como simples reflexo mecânico de correlações de forças sociais, nem como expressão de uma vontade política soberana e unificada. Ao contrário disso, ela é analisada como resultado de um processo institucionalizado, no qual ideias, interesses e estratégias são submetidos a regras procedimentais, arenas deliberativas e exigências de maioria. Os capítulos da tese correspondem, assim, às diferentes camadas desse processo.

Os dois capítulos iniciais cumprem a função de estabelecer o horizonte conceitual e teórico no qual o objeto empírico torna-se inteligível. Em termos de teoria constitucional, trata-se de um movimento prévio de delimitação do campo do possível. Ao fazermos a distinção entre Constituição política e Constituição econômica, e ao reconstruir a formação de uma tradição constitucional dirigente no Brasil, não tencionamos esgotar os debates doutrinários, mas definir categorias analíticas operacionais. A aposta teórica subjacente é a de que não há leitura empírica neutra do processo constituinte. Toda análise dos debates e decisões depende de pressupostos prévios acerca do papel da Constituição, do alcance do poder constituinte e da relação entre direito e economia.

Esse enquadramento inicial também responde a uma preocupação central da teoria constitucional contemporânea: evitar a naturalização das escolhas constitucionais. Ao situar a constitucionalização da ordem econômica como decisão política historicamente condicionada, e não como exigência técnica ou derivação necessária de modelos teóricos, esta tese fornece subsídios para a recusa tanto da neutralidade constitucional, quando do reducionismo economicista. O desenvolvimento, nesse registro, não aparece como *telos* inevitável, mas como projeto disputado, cuja formalização constitucional depende de mediações específicas.

A partir desse enquadramento, a tese desloca-se para o plano institucional propriamente dito. O capítulo dedicado à radiografia da Assembleia Nacional Constituinte assume papel decisivo ao traduzir uma intuição central da teoria constitucional: normas não são produzidas apenas por ideias, mas por instituições. A análise parte do pressuposto de que o desenho do processo constituinte condiciona substantivamente seus resultados. Regras de composição, distribuição de competências, assimetrias entre arenas deliberativas e mecanismos de tomada de decisão, funcionam como estruturas de seleção que amplificam determinadas propostas e marginalizam outras.

Nesse sentido, a radiografia da Constituinte não tem função meramente contextual. Ela opera como elo intermediário entre teoria e decisão normativa. Ao examinar a configuração partidária, os perfis dos constituintes e o funcionamento das instâncias deliberativas, o capítulo evidencia que o poder constituinte não se exerce em um vazio institucional. Ao contrário, ele é exercido por atores situados, submetidos a incentivos, constrangimentos e estratégias próprias do jogo político. Essa abordagem permite compreender por que certas alternativas de desenvolvimento, embora presentes no debate, não se converteram em norma constitucional, enquanto outras, menos explícitas ou mais ambíguas, foram exitosas.

Do ponto de vista da teoria constitucional, esse movimento corresponde a uma leitura procedimental e institucional do poder constituinte. Em vez de concebê-lo como vontade soberana homogênea, o trabalho o analisa como prática coletiva mediada por instituições. O poder constituinte aparece, assim, menos como ruptura absoluta e mais como reorganização estruturada do conflito, na qual a forma do processo influencia decisivamente o conteúdo da decisão. Essa leitura afasta tanto concepções voluntaristas quanto modelos excessivamente normativistas, situando a Constituição no cruzamento entre política e direito.

O capítulo final, foca no momento em que o conflito, já filtrado pelas instituições constitucionais, é convertido em normatividade constitucional. A atenção desloca-se da dinâmica do debate para a forma da decisão. O interesse analítico não é direcionado somente sobre “o que” foi decidido, mas sobre “como” essas decisões foram formuladas. A análise parte da premissa de que a linguagem constitucional possui especificidades singulares, distintas da linguagem política ordinária. Princípios jurídicos abertos, cláusulas gerais, competências amplas, não são meros artifícios de imprecisão redacional. São, na verdade, técnicas jurídicas que funcionam como estratégias de acomodação das divergências sobre um mesmo texto normativo.

A Constituição não apenas registra compromissos. Ela cria expectativas e projeta conflitos para o futuro. Ao examinar a ordem econômica constitucional de 1946, o capítulo demonstra que a ambiguidade normativa funcionou como recurso de estabilização política. A Carta não eliminou o dissenso entre liberalismo e intervenção, mas definiu um marco jurídico no qual esse dissenso poderia ser constantemente reinterpretado.

A centralidade atribuída ao Plenário reforça essa leitura. Embora os debates tenham sido fragmentados em subcomissões especializadas, é no Plenário, na Grande

Comissão, que ocorre a transformação decisiva do conflito em norma. Esse deslocamento evidencia uma característica fundamental do constitucionalismo democrático: a necessidade de síntese normativa em arenas capazes de produzir decisões majoritárias dotadas de legitimidade política. A Constituição emerge, assim, não como simples somatório de posições, mas como resultado de uma operação de condensação institucional.

Essa articulação entre enquadramento conceitual, desenho institucional e decisão normativa não é apenas uma estratégia expositiva do trabalho. Ela reproduz, em chave analítica, a própria lógica do processo constituinte, no qual ideias disputam significado, instituições filtram alternativas e normas estabilizam resultados provisórios. A leitura estrutural dos capítulos, portanto, não antecipa conclusões, mas prepara o terreno no qual as hipóteses e os resultados da pesquisa são formulados com maior precisão.

Considerados em conjunto, os capítulos realizam três movimentos analíticos que se correspondem tanto à lógica interna do trabalho, quanto à dinâmica do processo constituinte. O primeiro movimento, delimita o campo conceitual e histórico do problema, explicitando as categorias por meio das quais a Constituição será interpretada. O segundo, analisa o desenho institucional que estrutura o exercício do poder constituinte, evidenciando os mecanismos de filtragem do conflito. O terceiro, analisa a decisão normativa final, destacando a forma jurídica por meio da qual compromissos foram estabilizados.

Não se trata de um simples recurso didático. Ao contrário, estes movimentos expressam uma tese substantiva: a de que constituições são produzidas por meio da articulação entre ideias, instituições e normas, e que a compreensão de qualquer processo constituinte exige atenção simultânea a esses três planos. Cada parte do trabalho lida com um problema em específico, mas todas convergem para uma mesma questão teórica: como é possível a Constituição funcionar, ao mesmo tempo, como instrumento de estabilização democrática e como matriz de orientação econômica em contextos de conflito estrutural.

É a partir dessa leitura que se torna possível avaliar as hipóteses e os resultados da pesquisa. Ao invés de tratar a Constituição de 1946 como texto isolado ou como simples epifenômeno de forças externas, o trabalho a interpreta como produto de uma engenharia constitucional complexa, na qual a forma do processo é tão relevante quanto o conteúdo das decisões. Essa engenharia é o objeto último da análise desenvolvida nos

capítulos e fornece o pano de fundo conceitual para a explicitação das hipóteses e contribuições que se seguem.

Uma vez reconstruído o percurso analítico do trabalho (da definição conceitual do problema à análise do desenho institucional e da decisão normativa, é possível explicitar de forma direta as hipóteses que orientam a investigação e os resultados que dela decorrem. Optamos por tornar transparente, desde já, a aposta interpretativa que atravessa o conjunto da tese: a de que a Constituição de 1946 deve ser compreendida como decisão constitucional complexa, produzidas sob condições de pluralismo, conflito e necessidade de estabilização democrática.

A análise desenvolvida nesta tese é orientada por uma hipótese central que não se limita a classificar a Constituição de 1946 segundo rótulos tradicionais do constitucionalismo brasileiro. Ela – a investigação – procura compreender o tipo de racionalidade decisória que nela se consolida. O interesse analítico desloca-se, assim, do conteúdo isolado das normas, para o modo como a decisão constitucional foi construída, formulada e estabilizada em um contexto marcado por um intenso conflito econômico e pelo fantasma recente do Estado Novo.

Dessa forma, é imperioso deslocar o foco analítico da identificação de modelos econômicos para a análise do modo de decidir constitucionalmente. A Carta de 1946 não se apresenta como a consagração de um projeto econômico plenamente coerente, exaustivo e taxativo, mas como um resultado de uma operação política intrincada, na qual alternativas presentes no debate foram filtradas, reordenadas e traduzidas em linguagem jurídica. O *decisum* constitucional não coincide com a vitória integral de uma corrente, mas com a construção de um arranjo normativo suficientemente inclusivo para sustentar a estabilidade institucional em um contexto de pluralismo político.

Dessa hipótese, derivam proposições analíticas complementares. A primeira delas é a de que a decisão constitucional não pode ser reduzida à soma dos discursos proferidos durante o processo constituinte. A Constituição foi produto de um procedimento institucionalizado que impôs limites à radicalidade das propostas e favoreceu soluções capazes de produzir consenso mínimo. O texto constitucional é, portanto, resultado de uma racionalidade própria, distinta tanto da lógica do debate político ordinário, quanto da lógica da decisão administrativa. Essa racionalidade se manifestou na preferência por princípios abertos e competências amplas.

A segunda proposição é a de que o liberalismo presente na ANC de 1946, não constituiu bloco homogêneo. Ele se apresentou sob formas morfológicamente distintas,

muitas vezes mobilizado de forma estratégica para acomodar interesses divergentes sob uma mesma retórica. Essa pluralidade permitiu compreender o porquê da linguagem liberal conviver, no texto constitucional, com dispositivos que autorizavam a ampla intervenção estatal. O liberalismo constitucional de 1946 operou mais como gramática política de legitimação do que como matriz econômica restritiva.

Essa pluralidade interna permite compreender por que a linguagem liberal convive, no texto constitucional, com dispositivos que autorizam ampla intervenção estatal. O liberalismo constitucional de 1946 opera mais como gramática política de legitimação do regime do que como matriz econômica restritiva.

A terceira proposição, trata do adiamento institucional do conflito. A Carta de 1946 não resolveu os dilemas estruturais como a reforma agrária, a nacionalização de setores estratégicos ou a redefinição profunda das relações entre capital e trabalho. Ao contrário, ela criou um arcabouço normativo que permitiu o deslocamento dos conflitos para arenas futuras, sem colocar em risco imediato a ordem democrática. O diferimento do conflito não era sinal de fraqueza decisória, mas elemento constitutivo da decisão constitucional em contextos de elevada heterogeneidade social e política.

Os resultados alcançados ao longo da pesquisa corroboram essas proposições ao demonstrar que a ordem econômica constitucional de 1946 foi estruturada de modo a conferir centralidade à ação estatal. A intervenção do Estado na economia não aparece como possibilidade excepcional ou tolerada, mas como componente legitimado do pacto constitucional. Ao mesmo tempo, essa intervenção é juridicamente restrita por mecanismos de controle, mediação e responsabilidade política, afastando a concentração discricionária de poder que caracterizara o período autoritário precedente.

Citamos, ainda, a revalorização da ambiguidade normativa como técnica constitucional. Longe de ser simples imprecisão redacional ou compromisso mal enfrentado, a ambiguidade foi um recurso deliberado de estabilização. Dispositivos formulados em termos amplos permitiram a coexistência de leituras concorrentes, tornando possível a adesão de diferentes forças políticas ao texto constitucional. A ambiguidade, nesse registro, não eliminou o dissenso, mas o reinscreveu em uma moldura jurídica que o tornou administrável ao longo do tempo.

Essa técnica normativa revelou uma compreensão sofisticada do papel da Constituição em sociedades plurais. Ao invés de impor soluções rígidas que poderiam cristalizar derrotas irreversíveis, os constituintes em 1946 optaram por abrir espaços interpretativos que preservam a possibilidade de reequilíbrio futuro. A decisão

constitucional assumiu, assim, uma temporalidade própria: ela não fixou definitivamente o conteúdo das políticas econômicas, mas estabeleceu as condições jurídicas sob as quais essas políticas poderiam ser disputadas e redefinidas a curto e médio prazo. A Constituição projetou o conflito para o futuro, ao mesmo tempo em que o retirou da esfera da ruptura institucional imediata.

Nota-se, ainda, nesta tese que a Carta de 1946 forneceu os fundamentos jurídicos necessários para a continuidade e expansão da burocracia técnica para o planejamento econômica e para a atuação direta do Estado. A Carta operou, portanto, como condição de possibilidade do desenvolvimentismo, ainda que sua efetivação dependesse de escolhas políticas contingentes.

A contribuição deste trabalho, reside, sobretudo, no reposicionamento analítico da Constituição de 1946 no interior do constitucionalismo brasileiro. A tese afasta-se da interpretação de que o texto, pela sua ambiguidade, seria acometido de deficiência ou considerado como compromisso instável. Além disso, ao articular teoria constitucional, análise institucional e exame da normatividade, o trabalho tenciona oferecer um modelo interpretativo que se afasta tanto do normativismo abstrato quanto do sociologismo redutor. A Constituição e, sobretudo, a constituinte, é examinada como prática institucional situada, na qual decisões são produzidas sob constrangimentos específicos e traduzidas em linguagem jurídica dotada de efeitos próprios. Acreditamos que essa abordagem contribui para uma compreensão mais fina dos processos constituintes, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades profundas e trajetórias de modernização tardia.

A leitura da Constituição como estrutura de adiamento e administração do conflito, permitiu repensar a própria função do constitucionalismo em sociedades periféricas e desiguais. Em contextos nos quais soluções substantivas imediatas tendem a aprofundar clivagens ou produzir instabilidade institucional, a Constituição assume o papel de organizar o tempo do conflito, transformando antagonismos potencialmente disruptivos em disputas juridicamente mediadas. O *decisum* constitucional, nesse sentido, não elimina o dissenso, ele o reinscreve em uma temporalidade democrática.

Por fim, a ANC e a Constituição de 1946, não encerram o conflito entre liberalismo e intervenção, nem oferecem soluções definitivas para os dilemas do desenvolvimento brasileiro. Sua contribuição reside em transformar esse conflito em objeto legítimo da política constitucional, deslocando-o da lógica da ruptura para a lógica da disputa institucionalizada. Logo, a Constituição converte a crise em arranjo e

o antagonismo em dinâmica regulada, movimento que constitui o núcleo interpretativo desta tese.

CAPÍTULO 1 – A Constituição em duas faces: expressões da economia e da política no texto constitucional

O estudo da evolução constitucional moderna impõe o enfrentamento de uma tensão estrutural entre a estabilidade normativa e a imperatividade de acomodação diante das transformações sociais. A teoria constitucional constantemente se vê diante do desafio de equilibrar a soberania do poder constituinte originário com a rigidez necessária à segurança institucional e a solução dos conflitos que vão surgindo ao longo da mudança da sociedade. No caso brasileiro, essa tensão assume contornos específicos, em razão da sucessão de pactos constitucionais que operam como fotografias de momentos de ruptura política, social e econômica, revelando a trajetória de um país de origem colonial, com traslado de estruturas e elementos importantes culturais, herança escravocrata, capitalismo tardio (em especial na importante fase de passagem para o modelo industrial), dimensões continentais, entre outros pontos. A trajetória brasileira não se apresenta como exceção histórica, mas tampouco pode ser reduzida a simples variação de um padrão regional homogêneo. Reconhecendo que as instituições políticas (e, de modo particular, os pactos constitucionais) constituem ajustes a contextos históricos específicos, é possível afirmar, sem sobressaltos teóricos, a existência de uma trajetória própria, na qual a articulação entre demandas econômicas e arranjos políticos assumiu configuração singular. Essa singularidade não decorre de desvios acidentais, mas da forma como conflitos estruturais foram processados institucionalmente.

Na experiência nacional, pesa decisivamente o fato de que a chamada questão nacional, que emerge com intensidade nas crises das décadas de 1920, 1930 e 1940, organizou-se em torno do esgotamento do complexo cafeeiro (de sua hegemonia econômica, de seus atores, alianças, demandas, arranjos institucionais e de sua orientação liberal). Em oposição a esse padrão, afirmou-se progressivamente uma nova proposição de desenvolvimento, fundada na industrialização coordenada pelo Estado, sustentada por novos atores e coalizões políticas, portadora de demandas distintas e estruturalmente afastada dos pressupostos do *laissez-faire*.

É nesse contexto que o presente capítulo delimita como problema central a dualidade entre Constituição Política e Constituição Econômica, partindo da premissa de que os textos constitucionais não se limitam a organizar o poder político, mas também projetam e condicionam modelos de organização econômica, em especial

quando modernização econômica presume ação estatal (e seus recursos) via planejamento. Sustenta-se que a constitucionalização da economia não representa um fenômeno contingente ou exclusivo do constitucionalismo social do século XX, mas uma característica estrutural das constituições modernas, ainda que assumindo formas distintas conforme a correlação histórica de forças.

A partir do exame de debates fundamentais do constitucionalismo liberal, social e ordoliberal (com especial atenção às experiências de Weimar e à formulação da constituição econômica) o capítulo constrói o arcabouço teórico necessário para compreender a emergência de tradições constitucionais dirigentes. Com base nesse referencial, desloca-se a análise para o caso brasileiro, identificando nas Constituições de 1934 e 1937 (CEPÊDA; SOUZA, 2024) precedentes indelévels de uma linhagem intervencionista que condicionaria decisivamente os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

Defende-se, por fim, que a Constituição de 1946 não pode ser interpretada como um retorno ao liberalismo, mas como uma síntese democrática de um intervencionismo estatal amadurecido, capaz de integrar a ordem econômica ao pacto constitucional sem abdicar das liberdades políticas. Tensiona-se nesse cenário uma distinção entre liberalismo na ordem econômica (automatismo de mercado) de liberalismo na ordem política (institutos da democracia liberal).

Do ponto de vista metodológico, a seção seguinte não se propõe à uma reconstrução exaustiva da teoria da Constituição Econômica ou dos debates do constitucionalismo europeu. Seu objetivo é mais delimitado: estabelecer categorias analíticas operacionais (Constituição Política, Constituição Econômica e dirigismo constitucional) que servirão de instrumentos interpretativos para a análise do constitucionalismo brasileiro. Trata-se, portanto, de um referencial funcional à investigação histórica desenvolvida nos capítulos subsequentes, e não de um capítulo teórico autônomo.

1.2. Constituição Política e Constituição Econômica: as diversas formas de materialização do poder constituinte originário

Durante a Revolução Norte-americana, Thomas Jefferson, então embaixador dos Estados Unidos na França, manteve uma série de correspondências com James

Madison. Em uma de suas cartas, consta a expressão “*The Earth belongs in usufruct of the living*”⁴. Nessa passagem, Jefferson questionava o direito de uma geração impor suas normas constitucionais às gerações futuras. Defendia que os pactos constitucionais não deveriam perdurar por mais de dezenove anos, sendo imprescindível a atualização periódica das leis para refletir as transformações sociais e políticas de cada época. tal renovação seria, em sua visão, uma obra necessária e adequada às mudanças geracionais.

É bem provável que Jefferson estivesse instigado pela observação das constantes mudanças em curso durante a Revolução Francesa, e por isso via a necessidade de repensar o modelo de Constituição que os Estados Unidos adotariam logo na sequência. Daí a velha anedota, que descreve um homem indo à uma biblioteca para pedir uma cópia da Constituição Francesa, no que é surpreendido com a resposta de que aquela biblioteca não dispunha de periódicos⁵.

No Brasil, a análise mais precisa sobre os processos constitucionais expressa, em parte, essa dinâmica de mudanças constantes, afinal em quase dois séculos de vida pública nacional independente (de 1822 até hoje) foram construídos sete textos constitucionais (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967/1969 e 1988). Não chegamos à condição anedótica dos periódicos, mas é significativa essa velocidade de mudança dos pactos constitucionais, muitas vezes caracterizando mais rupturas do que consensos. Além disso, tais processos parecem constantemente atravessados pela necessidade de profundas alterações de sentido da norma, ou nos casos mais extremos, a sua imediata substituição por outro pacto que funcione como fotografia do momento político, social e econômico do país.

Ressalte-se a importância da distinção entre o poder constituinte originário e o derivado. O primeiro, é oriundo de uma ruptura institucional e é efetivamente responsável pela criação de uma nova Carta. Ele é resultado da expressão máxima da soberania popular e da capacidade de autodeterminação legal coetânea (CANOTILHO, 2003). Ele é ilimitado juridicamente e não está vinculado a normas anteriores, podendo revoga-las completamente. Sua única limitação é a soberania popular que o fundamenta.

O poder constituinte derivado, de outro modo, é uma competência reformista da Constituição, instituído e limitado pelo próprio poder constituinte originário. Sua

⁴ A Terra está sob o usufruto dos vivos (Cf. Elkins; Ginsburg; Melton, 2009, tradução nossa).

⁵ Cf. ELKINS, Zachar; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

expressão é rigidamente regulada, estando sujeito à limites materiais, circunstanciais e temporais. Isso porque a sua prerrogativa é a de adequação de pontos não sensíveis das Constituições aos momentos históricos, isto é, ele surge quando não existe uma necessidade premente de alteração do pacto social como um todo, mas apenas alguns ajustes formais e substanciais do texto constitucional, preservando a identidade da Constituição e os princípios fundamentais do Estado.

Essa dualidade entre o poder constituinte originário (ruptura) e o derivado (reforma) reflete a tensão permanente nas democracias modernas: como equilibrar a estabilidade institucional com a necessária adaptação às transformações históricas. É nesse interstício que surgem os *momentos constitucionais* – expressões máximas da ação política que redefinem os fundamentos do pacto social, quando as estruturas vigentes se mostram incapazes de absorver novas demandas coletivas.

Os momentos constitucionais representam a expressão máxima da ação política moderna precisamente porque a definição das regras sociais não emana de princípios preexistentes ou autoridades transcendentais. Emergem, ao contrário, da liberdade e autonomia humanas exercidas em um presente fluido, configurando normas e instituições *ex-post* à vontade coletiva. Como resultado de deliberação, os pactos – materializados nas constituições – podem assumir formatos radicalmente diversos: de um mesmo fundamento (o poder político originado na ação humana) desdobra-se em um *continuum* que se estende do Estado Democrático de Direito até formas autoritárias ou totalitárias.

Para compreender essa variação, três elementos nucleares destacam-se como determinantes. Em primeiro lugar, o fundamento da soberania: enraizada nas revoluções burguesas, ela desvinculou-se da religião e tradição, erigindo a vontade coletiva como alicerce da ordem social. Aqui reside uma decisão crucial: na concepção democrática, a soberania reside no povo, cabendo ao Estado representá-la; na visão autoritária, é monopólio estatal, justificado por supostas necessidades de eficiência, defesa nacional ou superação de crises – como nas tomadas de poder por forças armadas.

Um segundo eixo estruturante reside na tensão entre sociedade e Estado. Derivado do tronco contratualista, este dilema questiona como criar um Estado funcional sem gerar um Leviatã opressor. Como observou Madison (1789), se homens não são anjos, governos são necessários; mas como governantes tampouco são anjos, impõe-se criar mecanismos de contenção. A solução liberal clássica articulou três estratégias: submissão do Estado à Constituição; controle via representação política e soberania

popular; e a divisão de poderes com freios e contrapesos – pilares do Estado Democrático de Direito.

Finalmente, o *telos* da ação estatal define-se na tensão entre o “amor à sociedade” (Estado submisso a demandas individuais) e o “amor ao Estado” (agente transformador da vida social). Essa variação de expectativas modelou nitidamente as constituições brasileiras do período republicano até 1937 (CEPÊDA; SOUZA, 2024). A Carta de 1891, de inspiração norte-americana, adotou um viés-liberal com Estado reduzido e igualdade meramente formal. Já a Constituição de 1934 incorporou direitos sociais ampliando funções estatais e centralizando poder sem abandonar a democracia. A controversa Carta de 1937 – considerada como uma “não-constituição” durante o Estado Novo (ABREU, 2016) – propôs transformação socioeconômica via autoritarismo, mobilizando *semióforos* como “combate ao atraso” e “construção nacional”.⁶

Em face desta plasticidade, surge a questão central: quando e por que mudar a Constituição? A mutação torna-se imperativa quando o arcabouço vigente se mostra anacrônico diante de novos desafios; quando mudanças na correlação de forças sociais esvaziam seu apoio; ou quando crises profundas abalam os fundamentos do pacto. A Era Vargas, significativamente, reuniu essas três condições, sinalizando o dinamismo próprio das transformações sociais.

A complexa tessitura dos processos de transformação constitucional, exemplificada pela experiência varguista, mostra um divisor crítico na teoria constitucional: a autonomia da ordem política da ordem econômica no âmbito do pacto fundacional. Bercovici (2005) aponta que as Constituições modernas não se limitam a estruturar o poder político. Elas também protagonizam projetos econômicos antagônicos, que, assim como no campo político, tensionam permanentemente com seus dispositivos formais. De um lado, a *constituição política* define instituições, direitos e a separação de poderes. De outro, a *constituição econômica* define regimes de propriedade, intervenção estatal na economia e os fundamentos da produção e distribuição de riquezas. Ressaltando que, também no campo econômico, observa-se a contradição entre a retórica dos direitos e a materialidade das estruturas de poder.

A ordem econômica pode subverter a constituição política, especialmente quando ocorre a captura do processo constituinte por grupos de poder consolidados, com o

⁶ Em Cepêda & Souza (2024) foi desenvolvida a ideia do *semióforo* como um termo que, simbolicamente, representa a atração e a formação de uma unidade coletiva no autoritarismo brasileiro. Cf. Chauí (2020).

objetivo de proteger interesses setoriais. No caso brasileiro, isso é evidente na Constituição de 1934. Embora houvesse um avanço significativo na concessão dos direitos sociais pela cidadania regulada (SANTOS, 1979; CARVALHO, 2001), as estruturas agrárias arcaicas foram mantidas⁷. Meio século depois, e da mesma forma, a Constituição de 1988, apesar de seus traços sociais-democratas, não alterou significativamente o modelo de acumulação. Essa dissociação explica a razão pela qual, mesmo após rupturas políticas, certos núcleos permanecem imunes à vontade constituinte. Daí a ideia de uma *Constituição dirigente invertida* (BERCOVICI, 2006) para descrever a captura constitucional pelo capital, minimizando a orientação da Carta à ação do Estado. Nesse caso, não haveria a *blindagem social do capital*, como apontado pelo autor.

É, portanto, nas Assembleias Constituintes em que ocorre a dinâmica de disputa entre as constituições econômica e política. Já dissemos anteriormente que as constituições econômicas são as que definem a liberdade contratual e todos os direitos inerentes à atividade econômica, seja em uma perspectiva mais liberalizante, seja em um viés mais interventivo. Mas cabe analisar a ideia própria de constituição econômica enquanto um campo pretensamente⁸ autônomo da política (ao menos em sua discussão no âmbito de uma Assembleia Nacional Constituinte).

A ideia de uma Constituição econômica não é novidade no século XX. O contexto histórico do absolutismo monárquico na Europa – especialmente na França e na Inglaterra –, assim como o contexto colonial nos Estados Unidos, exigiu dessas sociedades a criação de mecanismos de contenção e organização do poder. Daí o surgimento das Constituições com uma dupla função estruturante: (i) como instrumentos de controle do poder discricionário; (ii) como garantia institucional de direitos fundamentais em sentido amplo. Essa dualidade funcional define a própria essência da Constituição moderna.

⁷ De acordo com Fiori (1988), para que os direitos trabalhistas fossem garantidos, deveria haver a não concessão dos direitos aos trabalhadores do campo. Permitia-se ao setor agrário a intocabilidade da propriedade e a garantia de mão de obra de baixo custo.

⁸ O uso da expressão *pretensamente* ocorre justamente porque em algumas discussões (como a que se observará na análise dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte em capítulos subsequentes) há um entendimento mais alinhado ao campo ordo-liberal (BERCOVICI, 2005) de que a Constituição Econômica seria autônoma à Constituição política. Neste trabalho, consideramos que, apesar das discussões no campo econômico e no político acontecerem de forma apartada no âmbito de assembleias constituintes (haja vista a formação de comissões próprias para cada assunto), no limite as disputas econômicas não prescindem das disputas políticas e nem o poderiam fazer sob pena de traição da própria ideia de unidade da Constituição.

Mas para além disso, as constituições modernas (de caráter essencialmente liberal), embora atravessadas pela ideia de que a ordem econômica era natural e apartada da política, positivaram nos seus textos capítulos dedicados à propriedade, às regras e direitos dos contratos, os limites de acumulação e o reconhecimento do trabalho e da riqueza como direitos individuais.

Esse movimento institucional introduz uma matriz de finalidade social à propriedade e à produção, deslocando-as de uma lógica estritamente patrimonial para uma racionalidade condicionada por objetivos coletivos. Ao mesmo tempo, insere os direitos do trabalho como compromisso constitucional e como eixo estruturante da agenda pública, integrando a regulação das relações produtivas ao núcleo do ordenamento jurídico-político e afirmando o Estado como mediador central entre interesses econômicos, organização do trabalho e desenvolvimento nacional.

A existência de uma Constituição Econômica nas Constituições Liberais, pode, ainda ser demonstrada a partir das disputas travadas na elaboração da primeira Constituição moderna e última Constituição de modelo liberal que ainda permanece em vigor nos dias de hoje: a Constituição norte-americana de 1787. Segundo o relato do historiador Forrest McDonald, durante os trabalhos da Convenção da Filadélfia de 1787, travou-se uma grande polémica em torno da proposta de cláusula que garantiria a liberdade contratual. Esta cláusula não foi aprovada pelos convencionais. No entanto, Alexander Hamilton conseguiu inseri-la no texto constitucional norte-americano (em que figura no art. I, seção 10) após as votações, na segunda semana de setembro de 1787, durante a reelaboração do texto aprovado pela Comissão de Estilo. (BERCOVICI, 2005, p.32-33)

Já nas primeiras constituições liberais, a matéria econômica já estava em disputa. O caso narrado torna-se ainda mais interessante quando observamos que a atitude de Hamilton foi feita à revelia da Convenção Constitucional.

No século XX, a ideia de constituição econômica estava atrelada ao constitucionalismo social do início do século. A importância da Constituição Mexicana (1917) e da Constituição de Weimar (1919) é fundamental para se compreender a forma de sistematização dos direitos econômicos em um capítulo especialmente destinado a este fim. Esta é a principal diferença entre as constituições liberais do século XVIII e XIX e as constituições sociais do século XX. Nas primeiras, o conceito de constituição econômica é diluído dentro do próprio texto. Nas segundas, há um capítulo dedicado à ordem econômica.

Carlos Miguel Herrera defende a existência de três níveis na ordem econômica da Constituição de Weimar. O primeiro nível seria o dos

direitos fundamentais sociais e econômicos, como o direito ao trabalho (art.163), a proteção ao trabalho (art. 157), o direito à assistência social (art. 161) e o direito de sindicalização (art.159). Outro nível seria o do controle da ordem econômica capitalista por meio da função social da propriedade (art. 153) e da possibilidade de socialização (art. 156). Finalmente o terceiro nível seria o do mecanismo de colaboração entre trabalhadores e empregadores por meio dos conselhos (art. 165). Com esta organização, a ordem econômica de Weimar tinha o claro propósito de buscar a transformação social, dando um papel central aos sindicatos para a execução desta tarefa. (BERCOVICI, 2005, p.14)

Nessa perspectiva, a positivação de matérias econômicas na Constituição de Weimar não representava mera enumeração desarticulada. Sua proposta estruturante vinculava direitos econômicos a direitos trabalhistas e sociais, configurando-os como alicerces do Estado Social de Direito. Essa articulação normativa, consubstanciada em capítulo próprio, visava garantir o núcleo da *liberdade* social, entendida como emancipação material dos cidadãos (BERCOVICI, 2005).

No ordoliberalismo alemão do século XX, a ideia de Constituição econômica era atravessada por dois níveis de análise. No primeiro, o Estado tornava-se o sujeito decisório sobre como a ordem econômica do país devia se organizar. O segundo nível (fase constituída) era representado pela garantia dada pela Constituição de que os preceitos econômicos estruturados e positivados seriam cumpridos. Diferentemente do *laissez-faire*, no ordoliberalismo, a atuação do Estado não era minimizada. O que ocorria era o reposicionamento do papel do Estado como o ente garantidor das condições mínimas de funcionamento do mercado.

A condição epocal para a eclosão do ordoliberalismo era extremamente positiva. Era quase uma terceira via localizada entre a rejeição do estadismo autárquico (que anos antes em condições extremadas à direita foi protagonizado pelo nazismo) e, de outro lado, a rejeição a preceitos liberais clássicos e neoclássicos. Ao contrário destas duas vertentes, o ordoliberalismo promovia um “*liberalismo organizado, que aceita um ‘Estado Forte’, mas imparcial, capaz de impor-se aos interesses privados coligados e fazer com que todos respeitem as regras do jogo da concorrência*” (DARDOT, 2016, p. 256).

No plano histórico e prático, a “grande oportunidade” do ordoliberalismo foi a criação de um Conselho Econômico, em 1948, junto às instâncias de ocupação responsáveis pela política econômica, aparentemente por instigação de Ludwig Erhard. Esse conselho era dominado pelos ordoliberais. Erhard, apresentado com frequência como o “pai do milagre alemão”, foi mais do que um teórico, um

prático da economia que se atinha às “necessidades do sistema” e rejeitava qualquer dirigismo econômico. Foi o artífice da reforma econômica de 21 de junho de 1948 que criou o Deutsch Mark. Pouco depois, liberou brutalmente os preços. Foi ele também que conseguiu a lei “anticartel” de 1957 e decidiu no mesmo ano a independência do Bundesbank, seu dogma era “concorrência acima de tudo”: Apoiar a economia concorrencial é um dever social”, diz ele no best-seller *la prospérité pour tous*, fazendo eco à obra de um discípulo de Walter Eucken que publicou nos anos 1930 um livro sobre “a concorrência como dever social”. (DARDOT, 2016, p.256)

Tratava-se de uma abertura substancial do mercado alemão, mas sem abrir mão da força normativa da Constituição (desde que esta previsse expressamente em seu texto os limites e as possibilidades do fortalecimento de uma economia de mercado). Todavia, com a reconstrução e fortalecimento industrial da Alemanha no pós-guerra, seria preciso fazer concessões. A principal dela foi a ampliação das tratativas entre os setores patronais e os sindicatos. A ideia de ação concertada encampada pela social-democracia alemã à época forçava o Estado a deixar a concertação entre patronato e sindicatos livre para a negociação, contudo exigiu dos setores uma maior participação dos empregados nas instâncias decisórias das empresas⁹.

Para os autores vinculados à escola de Freiburg, a democracia de massas representava um risco fundamental à atividade econômica. Todavia, a liberalização total dos mercados não era alternativa viável à construção das condições básicas de funcionamento dos mercados. Daí a ideia de terceira via, conforme os próprios autores dessa escola apontam.

Não obstante, o paradigma do *laissez-faire* absoluto também se considerava incapaz de responder aos novos desafios do capitalismo avançado. Deste modo, o próprio Eucken coloca a pergunta natural que surge a partir desta exposição: Existe uma terceira via? Chega-se, assim, ao objetivo primordial do ordoliberalismo: a construção de uma nova alternativa, apta para assegurar o livre desenvolvimento da economia, mas aceitando-se implicitamente uma premissa já explicada. Em particular, o entendimento do mercado como espaço primordial para a realização da liberdade individual, sob a liberação das forças destrutivas da democracia de massas. Esta terceira via ordoliberal apareceu oficialmente reconhecida pelos próprios representantes de Freiburg no documento intitulado 'Nossa Tarefa' (*Unsere Aufgabe*), publicado em 1936 e assinado por Eucken, Böhm e Großmann-Doerth. (DOBRE, 2021, p.166, tradução nossa)¹⁰.

⁹ Isso fica claro na lei de cogestão de 1976 e na lei sobre o estatuto das empresas de 1972.

¹⁰ No original: *No obstante, el paradigma del laissez faire absoluto también se consideraba incapaz de responder a los nuevos retos del capitalismo avanzado. De este modo, el propio Eucken se plantea la pregunta natural que surge a raíz de esta exposición: ¿Existe una tercera vía? Se llega, así, al objetivo primordial del ordoliberalismo: la construcción de una nueva alternativa, apta para asegurar el libre*

Seria necessário submeter a estrutura da vida econômica da nação à uma decisão política que fosse juridicamente vinculante. Este seria o parâmetro da constituição econômica ordoliberal (DOBRE, 2021). A ordem econômica criada seria justaposta à ordem política existente. Se, por um lado, a teoria constitucional clássica impunha a existência das Cartas como um mecanismo de limitação do poder, a *práxis* constitucional ordoliberal tencionava a criação de um documento que delimitasse as balizas e o fundamento da ordem econômica, mas que o deixasse livre das amarras da democracia de massas.

A suposta afetação da liberdade política em consequência da concentração do poder econômico sustenta-se em uma argumentação mais ampla, que ilustra a cosmovisão ordoliberal. Concretamente, o sistema capitalista conteria uma 'força' intrínseca — o mecanismo de formação do preço — que garantiria o máximo grau de liberdade possível para o cidadão (seja este empresário, trabalhador ou consumidor). Por sua articulação conforme aos princípios de necessidade, justiça e razoabilidade, este mecanismo converteria o mercado em um espaço 'livre de qualquer arbitrariedade', no qual a posição inicial de seus participantes seria a de ausência de poder generalizada (DOBRE, 2021, p.167-168, tradução nossa)¹¹.

Trata-se de uma dualidade entre a regulamentação de um capítulo constitucional que trata da ordem econômica, mas que ao mesmo tempo permita a liberalização dos mercados (dentro das balizas ora mencionadas). Esse controle garantiria o correto funcionamento do sistema de formação de preços e a insubmissão de empresários e consumidores a qualquer carga de coerção¹².

desenvolvimiento de la economía, pero aceptándose implícitamente una premisa ya explicada. En particular, el entendimiento del mercado como espacio primordial para la realización de la libertad individual, bajo la liberación de las fuerzas destructivas de la democracia de masas. Esta tercera vía ordoliberal apareció oficialmente reconocida por los propios representantes de Friburgo en el documento titulado “Nuestra Tarea” (Unsere Aufgabe), publicado el 1936 y firmado por Eucken, Böhm y Großmann-Doerth.

¹¹ No original: *La presunta afectación de la libertad política a consecuencia de la concentración del poder económico se sustenta en una argumentación mas amplia, que ilustra la cosmovisión ordoliberal. En concreto, el sistema capitalista contendría una “fuerza” intrínseca —el mecanismo de formación del precio— que garantizaría el máximo grado de libertad posible para el ciudadano (sea este empresario, trabajador o consumidor). Por su articulación conforme a los principios de necesidad, justicia y razonabilidad, este mecanismo convertiría al mercado en un espacio “libre de cualquier arbitrariedad”, en el que la posición inicial de sus participantes sería la de ausencia de poder generalizada.*

¹² A referência à experiência ordoliberal não implica a existência de um transplante institucional direto para o caso brasileiro. Ela cumpre função analítica diversa: demonstrar que, mesmo em contextos centrais e sob regimes formalmente liberais, a ideia de neutralidade econômica constitucional revelou-se problemática. No Brasil, a constitucionalização da economia ocorreu sob condições históricas e sociais

Contudo, anos depois a constitucionalização abrangente da matéria econômica inevitavelmente geraria tensões normativas. A Lei Fundamental de Bonn (1949)¹³ criou um intenso debate sobre a existência de *decisões econômicas constitucionalizadas*. De um lado, o pensamento ordoliberal ainda ecoava que o texto constitucional consagrava a economia social de mercado, impondo ao Estado o dever de garantir a livre concorrência. De outro, o Tribunal Constitucional Federal, defendia a neutralidade econômica da Carta, argumentando que tais escolhas caberiam ao legislador ordinário (BERCOVICI, 2005).

Cumprir registrar que a leitura que reconhece decisões econômicas constitucionalizadas não é consensual. Parte relevante da literatura liberal e neoinstitucionalista sustenta que a Constituição deve preservar uma posição de neutralidade econômica, limitando-se a assegurar garantias procedimentais, direitos de propriedade e liberdade contratual, relegando as escolhas distributivas e produtivas ao legislador ordinário e ao funcionamento do mercado. Sob essa perspectiva, a constitucionalização de modelos econômicos específicos produziria rigidez institucional e ampliaria riscos de captura por coalizões organizadas.

A opção analítica adotada neste trabalho afasta-se das tradições clássicas de constitucionalização econômica não por desconhecê-las, mas por considerá-las insuficientes para explicar formações sociais subdesenvolvidas, marcadas por economias primário-exportadoras, baixa densidade industrial e profundas assimetrias sociais, nas quais a ausência, ou fragilidade de decisões econômicas constitucionalmente estruturantes operou, historicamente, como mecanismo de conservação de hierarquias prévias¹⁴. Isso não implica negar a relevância desses modelos, mas situá-los como matrizes parciais. O constitucionalismo social associado à experiência de Weimar, por exemplo, exerceu influência perceptível no caso brasileiro de 1934 e reapareceu de forma seletiva na institucionalização trabalhista do período varguista, especialmente na Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, mantendo-se em 1946 de modo menos explícito, embora não inteiramente ausente. De modo distinto, ainda que o constitucionalismo econômico brasileiro não tenha incorporado a planificação soviética como modelo formal (marcada pela ausência de uma carta

distintas, assumindo feições próprias e diretamente vinculadas à construção de um Estado indutor do desenvolvimento.

¹³ A Lei Fundamental de Bonn de 1949, fundou o estatuto democrático da Alemanha Ocidental. Era uma Constituição Provisória pós-Segunda Guerra que, dentre outros fatores, consolidava o Estado Federal.

¹⁴ Cf. Buchanan & Tullock (1962) e Posner (1986).

constitucional e por um dirigismo estatal extremo), essa experiência constituiu referência inescapável no debate internacional sobre coordenação econômica centrada no Estado. Em última instância, a necessidade de planejamento nas economias subdesenvolvidas impôs a conformação de um arranjo institucional próprio, distinto tanto do liberalismo clássico quanto das experiências socialistas, no qual a intervenção estatal e a constitucionalização da ordem econômica respondem menos a escolhas ideológicas abstratas e mais a constrangimentos estruturais derivados da condição histórica do subdesenvolvimento.

Tabela 1
Modelos constitucionais e econômicos e suas particularidades

Modelo	Particularidades
Liberal	Aparentemente há “liberdade de concorrência” tanto no âmbito político quanto no econômico. Em ambos o Estado é fraco (gendarme, minimalista, garantidor de regras e não de objetivos ou conteúdos) A Constituição estrutura uma ordem econômica ao regular propriedade e contratos, organizando o mercado segundo pressupostos individualistas e competitivos.
Social-democrática	As regras políticas e econômicas articulam-se por meio dos direitos sociais, conferindo ao Estado papel central e ativo em ambas as dimensões.
Ordoliberal	Trata-se de um liberalismo no qual o Estado é forte para proteger e garantir as regras de mercado, afastando a retórica do Estado mínimo e revelando sua função estruturante da ordem econômica.
Planificação	Não há separação entre ordem política e ordem econômica: o Estado é maximizado e assume a responsabilidade pela organização dos ambientes sociais, privados e econômicos.
Estado desenvolvimentista	Assunção das funções de coordenação e planejamento econômico, intervindo de forma estratégica para induzir a industrialização e a transformação estrutural, para além da mera garantia das regras de mercado. Em 1946 este modelo seria constitucionalizado.

Fonte: elaboração própria

Essa controvérsia expõe o cerne do problema: até que ponto a Constituição deve moldar ativamente a ordem econômica?

A discussão sobre uma 'constituição econômica' conduz, contudo, a uma questão geral que tem assombrado todas as constituições modernas e coloca problemas particulares para a UE. Contribuiria para um senso de solidariedade europeia criar uma constituição que claramente distinguisse entre direito constitucional e direito comum; criasse instituições legislativas e executivas europeias com poder real que fossem claramente demarcadas e de fácil compreensão; e estabelecesse alguns direitos legais básicos e regras para todos os Estados-membros? Ou a solidariedade europeia precisa existir antes que uma confederação possa se tornar um Estado federal? E, mais especulativo de todos: **seria possível imaginar uma utopia concreta sob a forma de uma constituição econômica transformadora que abrisse caminho para a transformação social, em torno da qual um novo projeto europeu poderia coalescer?** Esta não é uma

questão abstrata de teoria constitucional. É uma questão concreta sobre a constituição e a sociedade de uma unidade política em algum lugar entre confederação e federação¹⁵. (CALDWELL, 2022, p.152, grifos nossos)

A formulação de Caldwell evidencia que a constituição econômica não pode ser reduzida a um expediente técnico de organização dos mercados, tampouco a um simples capítulo temático do texto constitucional. Ela remete, antes, a uma decisão política de fundo sobre a forma de articulação entre economia, soberania e projeto coletivo. Nesse sentido, a constitucionalização da ordem econômica envolve sempre uma aposta normativa sobre a capacidade do direito constitucional de orientar processos de transformação social, ainda que tal orientação se realize sob tensões permanentes entre neutralidade jurídica, dirigismo estatal e limites impostos pela democracia representativa.

1.3. A tradição dirigente no constitucionalismo brasileiro: 1934 e 1937 como precedentes indelévels

A correta compreensão da Carta de 1946 exige a superação da análise isolada de seu texto. O texto constitucional deve ser inserido em um fluxo histórico do constitucionalismo nacional. É um texto que representa um ponto de inflexão – talvez o mais importante – em uma linhagem intervencionista que se consolidou a partir da Revolução de 1930. Nesse ponto, as Cartas de 1934 e 1937, embora distintas em seu *ethos* político, são importantes fontes de inspiração e diálogo para 1946¹⁶, principalmente no que tange à concepção de que o Estado deve ser o agente principal da

¹⁵ No original: *The discussion of a “economic constitution” does, however, lead to a general question that has plagued all modern constitutions and poses particular problems for the EU. Would it contribute to a sense of European solidarity to create a constitution that clearly distinguished between constitutional and normal law; created European legislative and executive institutions with real power that were clearly demarcated and easy to grasp; and set down some basic legal rights and rules for all members states? Or does European solidarity have to exist before a confederation can become a federal state? And, most speculative of all: might it be possible to imagine a concrete utopia in the form of a transformative economic constitution that opens the way for social transformation, around which a new European project might coalesce? This is not an abstract question of constitutional theory. It is a concrete question about the constitution and society of a political unity somewhere between confederation and federation* (tradução nossa).

¹⁶ Nessa configuração, adiante denominada também de Constitucionalismo dirigente, o contrato social (pois em síntese é disso que tratam as Constituições) assume a função de ir além do marco temporal que abriga e pretende concertar. São detectados óbices que precisam, para serem desatados, da ação transformadora da política de Estado – uma “finalidade a ser perseguida”. Além dos legados pontuais, importantíssimos por conformarem regras e direitos do coletivo nacional, o precioso legado aberto pela Carta de 1934 foi o da introdução de metas de resolução de dilemas sociais pela via da política. (LEONÍDIO, 2024, p.120).

organização da economia e da conformação da sociedade. 1934 e 1937 forjaram uma tradição constitucional dirigente¹⁷ que a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 não poderia ignorar, cabendo-lhe a tarefa de adaptá-la a um novo contexto democrático.

O emprego da categoria “constituição dirigente” para a análise da Carta de 1937 exige precisão conceitual. Não se trata de equipará-la, do ponto de vista normativo, às constituições dirigentes formuladas sob regimes democráticos, mas de reconhecer que, mesmo em um contexto autoritário, o texto constitucional foi mobilizado como instrumento explícito de orientação econômica e social. Nesse sentido, o dirigismo de 1937 não é normativamente equivalente, mas funcionalmente relevante para a linhagem constitucional aqui reconstruída.

A Carta de 1934 é a primeira materialização, sob um regime de feição democrática, do que poderíamos chamar de constitucionalismo social à brasileira. Atravessada pela Constituição de Weimar (1919) e pela efervescência das demandas corporativas e trabalhistas do período pós-1930, ela incorpora ainda que de forma embrionária, os princípios da intervenção estatal na ordem econômica e social.

Nela apareceria também, pela primeira vez, o reconhecimento da proteção e a assistência social como parte das funções do Estado (e não como um problema privado, de resolução caritativa ou filantrópica). São vários os itens apontados como comprovação de que em 1934 se abriu uma nova agenda para o direito brasileiro, principalmente no desafio de fixação de um pacto normativo como o compromisso constitucional. À recepção das diretivas da recém-criada OIT (Organização Internacional do Trabalho) e do Tratado de Versalhes, da filosofia contratual das constituições do México (1917) e da Constituição de Weimar (Alemanha, 1919), que delineavam formas mais avançadas da marcha dos direitos em sua terceira onda (discussão sobre os direitos sociais), soma-se a própria engenharia do processo constituinte. (CEPÊDA, 2013, p.271-272).

Ao dedicar um capítulo à "ordem econômica e social", a Constituição de 1934 promoveu uma ruptura com a tradição liberal-individualista da Carta de 1891. O gesto pioneiro se materializou na instituição da função social da propriedade (Art. 113, §17), um marco que condicionou o uso dos bens ao bem-estar coletivo e sinalizou que o direito de propriedade não era mais absoluto. Na mesma esteira inovadora, a Carta arrolou um conjunto de direitos sociais e trabalhistas (como salário mínimo e jornada de oito horas) buscando integrar as massas urbanas ao projeto nacional.

¹⁷ Nesse sentido, a Constituição de 1988 é frequentemente definida como uma herdeira da tradição dirigente. Para análises mais amplas sobre o tema ver Canotilho (1982) e Bercovici (1999). Especificamente sobre 1937, poderia haver alguma divergência no sentido de que por se tratar de uma Constituição autoritária, não seria possível a utilização do termo “constituição dirigente”. Todavia,

Contudo, essa vocação intervencionista foi contida. A historiografia a classifica como uma constituição dirigente "fraca", nos termos de Canotilho, pois o sistema representativo e uma estrutura federativa que preservava a autonomia das oligarquias regionais limitavam seu alcance. O resultado foi uma conciliação instável: uma ordem política liberal modernizada que tentava, sem sucesso, conter uma ordem econômica que já clamava por uma regulação estatal mais ousada. Essa tensão, inerente ao projeto de 1934, deixou como legado para 1946 um princípio fundamental: a questão social e econômica estava, de forma incontornável, constitucionalizada, legitimando o desenvolvimento como um fim a ser promovido pelo poder público.

Se 1934 foi o ensaio, a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, representou a encenação plena do Estado dirigente, ainda que em um arranjo autoritário. Antítese política da carta anterior, o texto de 1937 foi sua radicalização no campo econômico. A constituição dirigente tornou-se "forte" e explícita, centralizando o poder no Executivo e suprimindo as liberdades democráticas. Conforme analisou Christian Lynch (2026), essa "razão autoritária" via o sistema liberal como um obstáculo ao progresso, e seu fechamento político tinha um corolário econômico preciso: liberar o Estado de qualquer constrangimento para atuar como planejador e executor do desenvolvimento nacional.

A Carta de 1937 avançou ao dedicar um Título específico à "Ordem Econômica", uma verdadeira "Constituição Econômica" que institucionalizou um Estado corporativista. A propriedade foi expressamente condicionada ao "interesse coletivo" (Art. 135), e o Estado atribuiu a si vastos e coercitivos instrumentos, como o planejamento central, o controle de preços e a nacionalização de setores estratégicos. Em paralelo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943 atrelou o operariado ao Estado por meio de uma cidadania regulada, que funcionava mais como um mecanismo de controle social do que de emancipação efetiva.

O legado de 1937 para a Constituinte de 1946 foi, portanto, duplo e paradoxal. Por um lado, deixou um aparato institucional robusto (empresas estatais, burocracia técnica) e uma mentalidade intervencionista que demonstrou a viabilidade de um projeto de industrialização acelerada. Esses fatos consumados não seriam facilmente desmontados. Por outro lado, associou esse projeto ao autoritarismo, um estigma que setores liberais explorariam em 1946. Ainda assim, o modelo baseado na tríade Estado-indústria-trabalhismo havia criado uma base social de apoio que demandaria a continuidade de um Estado ativo na economia.

Dessa forma, a Assembleia Constituinte de 1946 não partiu de uma folha em branco. Ela herdou de 1934 o princípio da constitucionalização da ordem econômica e de 1937 os instrumentos de um Estado interventor. A tradição constitucional brasileira já se consolidara como dirigente. O desafio monumental posto aos constituintes foi, então, como resgatar as liberdades políticas de 1934 sem abrir mão do papel do Estado na economia, consolidado em 1937. A resposta não foi um retorno ao liberalismo, mas a adaptação dessa herança intervencionista a um novo marco democrático. A Carta de 1946 seria a síntese dessa linhagem, buscando domesticar o potencial autoritário do Estado desenvolvimentista e conciliá-lo com as liberdades de um Estado de Direito.

1.4. O contexto imediato da Assembleia Nacional Constituinte de 1946: dilemas econômicos prementes e arranjos políticos conflituosos

A Assembleia Nacional Constituinte de 1946 foi produto de seu tempo: nasceu em meio a pressões materiais e embates políticos que condicionaram, em grande medida, o rumo de suas discussões e decisões. No cenário que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, os desafios atingiram tal complexidade que o liberalismo ortodoxo já não oferecia respostas convincentes nem compatíveis com as transformações em curso.

Estes dilemas, somados a um arranjo político singular forjado na transição do Estado Novo para a democracia, criaram o “caldo de cultura” que tornou não apenas possível, mas quase inevitável que a nova Carta incorporasse e legitimasse a tradição intervencionista já existente, canalizando-a em direção ao que anos mais tarde se chamaria de projeto nacional-desenvolvimentista.

Do ponto de vista econômico, o Brasil de 1945-46 era um país em profunda crise de abastecimento e com uma inflação galopante. O fim do esforço bélico interrompeu abruptamente as exportações para os países aliados, criando um sério problema de balança de pagamentos. Ao mesmo tempo, a escassez de produtos manufaturados importados, que já se fazia sentir durante a guerra, agravou-se no pós-guerra, gerando descontentamento popular nas cidades. A inflação, por sua vez, corroía o poder de compra dos salários, gerando uma pressão constante por ajustes e ampliando o clamor por políticas de controle de preços e de abastecimento – medidas tipicamente associadas a uma presença forte do Estado na economia. Esta conjuntura crítica colocava na ordem

do dia, de forma premente e inescapável, a questão do modelo de desenvolvimento nacional.

O debate estava polarizado entre duas visões. De um lado, setores vinculados ao liberalismo econômico mais ortodoxo, majoritariamente agrupado na UDN, defendiam uma abertura comercial e a atração de investimentos estrangeiros diretos. De outro, outras posições que herdavam o ideário do Estado Novo, industriais beneficiados pela política de substituição de importações, e o próprio PCB, que voltava à legalidade, entendiam que o momento exigia uma superação do modelo dependente das exportações de produtos primários. Para estes grupos, a solução passava necessariamente por um aprofundamento da industrialização via planejamento estatal, proteção ao capital nacional e investimentos maciços em infraestrutura¹⁸.

Ao mesmo tempo, a massa de trabalhadores urbanos, organizada e consistente, notadamente a partir da Consolidação das Leis do Trabalho (1943) e pela atuação do PTB, pressionava por uma ampliação dos direitos sociais, demandas que naturalmente recaíam sobre o Estado como agente provedor e regulador.

Este cenário econômico desenrolava-se sobre um tabuleiro político complexo e fragmentado, marcado pela sombra de Vargas e do Estado Novo. A redemocratização permitiu a emergência de um pluripartidarismo (ainda que precário) que refletia vários projetos em disputa para o país. A UDN antagonizava consolidando-se como a grande força oposicionista, de caráter fortemente liberal, defendendo de forma intransigente as liberdades individuais e econômicas, insertos em um contexto maior de um programa claramente liberal. Mas mesmo no interior do partido, havia setores pragmáticos que entendiam a impossibilidade de um retorno puro e simples ao liberalismo da Primeira República.

No extremo oposto, o PCB, agora com uma tímida representação parlamentar após voltar à legalidade, advogava por um programa de reformas de base profundas e por um intervencionismo estatal robusto, amparados em uma posição fortemente nacionalista.

¹⁸ Vale ressaltar que tais posições não eram defendidas de forma unitária pelos grupos citados. Como veremos nos capítulos subsequentes, haviam posições mais radicais que tencionavam a proteção do mercado interno (como no caso do PCB) e outras posições mais ajustadas à entrada do capital estrangeiro, por exemplo. A ideia de que no momento desta constituinte havia a condição história estruturante do projeto nacional-desenvolvimentista não significa que todo este projeto era uma unidade sem dissidências de posição.

O eixo de poder mais importante na constituinte estava na aliança entre PSD e PTB. O PSD, agrupava as oligarquias regionais modernizantes e a tecnocracia estatal que havia crescido sob o Estado Novo. Conciliava um conservadorismo político com um projeto econômico modernizante e industrializante. O PTB, partido pelo qual Vargas havia sido eleito nesta constituinte¹⁹, organizava o operariado urbano, prescindindo do PCB, em torno de uma plataforma trabalhista, nacionalista e intervencionista. Esses partidos (PSD e PTB, sobretudo) formavam uma aliança sólida na Constituinte e representavam a continuidade da política estatal herdada da década de 1930, agora em um contexto democrático. Portadores do “discurso proto-desenvolvimentista”, buscavam conciliar o método (intervenção ativa na economia, planejamento e valorização do trabalho via melhora das condições de vida dos trabalhadores) com o regime político pautado em uma democracia pluralista. O centro político, hegemonizado pelo PSD, era internamente dominado por uma visão que não apenas aceitava, mas reivindicava, um papel ativo e protagonista para o Estado na condução da economia.

A síntese que se impôs em 1946 não foi fruto do acaso, mas o resultado irremediável da convergência entre dilemas econômicos prementes que clamavam por saídas não liberais, colocando no comando do processo justamente as forças que internalizavam a cultura intervencionista do período 1930-1945. No contexto do pós-guerra, a recomposição da ordem internacional passou a articular, de modo indissociável, a afirmação da democracia liberal (impulsionada pela lógica da Guerra Fria) e a institucionalização de mecanismos de reconstrução e fomento econômico. A emergência de planos internacionais de reconstrução e cooperação, como o Plano Marshall e iniciativas correlatas voltadas às economias periféricas, bem como a criação de instâncias multilaterais de financiamento e desenvolvimento, expressou essa dupla exigência: de um lado, a legitimação política dos regimes nacionais por meio da democracia formal; de outro, a necessidade de estruturar instrumentos econômicos capazes de assegurar estabilidade, crescimento e contenção de alternativas sistêmicas ao capitalismo liberal. Essa articulação não foi meramente conjuntural, mas constituiu o pano de fundo estrutural no qual se redefiniram os parâmetros da intervenção estatal, do planejamento econômico e da constitucionalização da ordem econômica, conferindo centralidade a essa imagem para a compreensão dos rearranjos institucionais do período.

¹⁹ Após a sua deposição em outubro de 1945, Vargas volta como senador na Constituinte de 1946 eleito pelo PTB.

A hegemonia da aliança PSD-PTB garantia o motor político para que essa intervenção fosse constitucionalizada. Era o terreno fértil onde desenvolvimento econômico era associado à ação planejadora do Estado, à soberania nacional e à proteção dos recursos e da produção interna, permitindo a continuidade e a adaptação democrática da tradição constitucional dirigente brasileira. A Constituição de 1946, portanto, não era um rompante voluntarista, mas a expressão jurídica deste consenso desenvolvimentista em gestação, que via no Estado o grande arquiteto do futuro nacional.

A reconstrução proposta não pressupõe qualquer ideia de necessidade histórica ou linearidade causal. A consolidação de um constitucionalismo dirigente²⁰ em 1946 não foi um desfecho inevitável, mas o resultado contingente de correlações de forças específicas, que derrotaram alternativas liberais efetivamente presentes no processo constituinte. A leitura aqui desenvolvida é analítica e retrospectiva: identifica uma linhagem vencedora, não um destino histórico predeterminado.

1.5. A Constituição Federal de 1946 na linhagem constitucional brasileira: herança e ruptura

A caracterização da Constituição de 1946 como dirigente funda-se na análise de sua normatividade textual e na intencionalidade expressa dos constituintes, não na totalidade de sua implementação histórica. A distinção entre potencial normativo e efetivação prática é central: o argumento não confunde Constituição com política pública, mas identifica no texto constitucional os fundamentos jurídicos que tornaram possível (ainda que não automática) a atuação desenvolvimentista do Estado nas décadas posteriores.

A constituição de 1946 formaliza um ponto de maturação de uma trajetória constitucional singular. Não rompe totalmente com o passado imediato, mas propõe sua superação, sintetizando elementos das experiências anteriores sob uma fórmula nova. Herdeira direta das problemáticas não solucionadas pela Carta de 1934 e dos instrumentos criados e testados pelo Estado Novo, a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 realizou a proeza de transplantar o núcleo duro do intervencionismo econômico

²⁰ Temos insistido na ideia de constitucionalismo dirigente pautados por Canotilho (2003), para quem, este é um modelo constitucional em que as Cartas não apenas limitam o poder, mas estabelecem planos de metas e diretrizes de atuação para o Estado, com vistas a concretizar determinados objetivos.

para um regime democrático e pluralista. O resultado foi uma inovação de conteúdo, rejeitando tanto o liberalismo econômico da Primeira República quanto o autoritarismo político do Estado Novo criando um outro caminho: a constituição dirigente sob o solo democrático.

Afirmar que a Carta de 1946 é economicamente liberal é ignorar a materialidade do seu texto e a intencionalidade da escrita²¹. A presença no texto de liberdades políticas formais – pluripartidarismo, separação de poderes, eleições diretas – não minimiza o fato de que a ordem econômica por ela desenhada era profundamente antiliberal nos seus fundamentos. É preciso destacar que a Carta não se limitou a permitir a intervenção estatal. Ao contrário, ela a consagrou como princípio e lhe forneceu a caixa de ferramentas jurídicas. O artigo 146 concedia à União a competência para “intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade” sempre que necessário para suprir as deficiências da iniciativa privada e coordenar os fatores de produção”. Trata-se de uma autorização constitucional explícita para o planejamento econômico e a ação direta do Estado como agente produtivo. Já o artigo 147, ao definir que o “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”, sepultou definitivamente a noção liberal de propriedade como direito natural e inviolável, subordinando-a a imperativos coletivos. No mesmo sentido, o artigo 153 reservava ao Estado o monopólio ou controle de setores estratégicos para o progresso e a segurança nacional, como as jazidas minerais e a energia hidroelétrica, lançando as bases jurídicas para campanhas como “O Petróleo é nosso” e a criação de estatais como a Petrobras e a Eletrobras. A constitucionalização de um extenso leque de direitos trabalhistas e previdenciários (art.157 a 173) integrou definitivamente a “questão social” ao pacto constitucional, consolidando o papel do Estado como regulador das relações entre capital e trabalho²². A literatura apontou a expansão dos monopólios estatais desde a década de 1930 (DRAIBE, 2004; FONSECA, 1989; BIELSCHOWSKY, 2004), mas o ambiente posterior à 1946 conviveu com a materialização do planejamento nos Planos Salte (1949), Plano de Metas (1956) e Plano Trienal (1963).

Este conjunto de dispositivos é o que permite categorizar a Carta de 1946 como uma Constituição dirigente de intensidade média (CANOTILHO, 1982). Esta conceituação é imprescindível para compreender o seu lugar exato na linhagem. Ela é

²¹ Sobre intencionalidade de escrita, ver Pocock (2013).

²² Os direitos sociais e previdenciários vinham em constante constitucionalização desde a Carta de 1934. Isso mostra a perenidade destes direitos em constituições e em regimes políticos distintos.

manifestamente mais intervencionista e dirigente que a Carta de 1934, de onde herdou o espírito social, mas da qual superou a timidez programática. Enquanto em 1934 a intervenção era uma possibilidade minimizada, em 1946 ela se tornou um mandamento constitucional robusto, com instrumentos mais claros e poderosos. por outro lado, é intencionalmente menos centralizadora e obviamente menos autoritária do que a de 1937, da qual herdou os instrumentos, mas rejeitou a forma política. A “intensidade média” reside precisamente nesta equação: a Carta manteve a potência econômica do intervencionismo de 1937, domesticando-o dentro de um sistema político democrático. A ação estatal, portanto, tornou-se submetida ao debate parlamentar, ao controle do Judiciário e aos limites do jogo pluralista. Talvez essa combinação seja uma das razões de sua duração.

O lugar da Carta de 1946 na tradição constitucional brasileira é o de um elo fundamental e transformador. O dirigismo médio estabelecido se revelou no arcabouço jurídico-político ideal para abrigar e impulsionar o que logo adiante viria a se constituir como projeto nacional-desenvolvimentista. A Carta não previu todos os detalhes do desenvolvimentismo, até porque não o poderia fazer sob pena de certo anacronismo – processo estava em gestação, mas sua dinâmica e lógica parece ter sido pressentida e antecipada no contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1946. Mas forneceu a sua gramática constitucional, o seu receituário legal básico e sua legitimidade fundadora.

Todavia, este arcabouço normativo não se realizou por si só. A potencialidade desenvolvimentista inserta na Constituição foi atualizada, disputada e moldada através de intensos debates, conflitos de interpretação e escolhas políticas concretas. Os debates no seio da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 foram os momentos privilegiados da luta conceitual entre as forças liberalizantes e as forças intervencionistas (essa última hegemônica pela aliança PSD-PTB).

1.6. Intervenção Estatal e Estado de Direito na Constituição de 1946

Ao superar a timidez programática da Carta de 1934 e rejeitar a forma autoritária do dirigismo instituído em 1937, a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 logrou domesticar os instrumentos de intervenção estatal herdados do Estado Novo dentro de um marco pluralista e democrático. O resultado foi a consolidação de um dirigismo de

intensidade média, no qual a ação econômica do Estado passou a operar sob as mediações do Estado de Direito.

Demonstrou-se que a constitucionalização da ordem econômica em 1946 não se limitou a autorizar a intervenção estatal como faculdade eventual, mas a positivou como mandamento constitucional robusto. A consagração do planejamento, da função social da propriedade e do controle estatal sobre setores estratégicos integrou definitivamente a questão social e econômica ao pacto constitucional, conferindo legitimidade jurídica à atuação do Estado como agente estruturante do desenvolvimento nacional.

Essa configuração normativa não representou um rompante voluntarista, mas a síntese dialética de uma linhagem constitucional que reconheceu, no contexto de uma nação periférica, a impossibilidade de dissociar a ordem política da materialidade econômica. Ao transplantar o núcleo duro do intervencionismo para um regime democrático, a Carta de 1946 forneceu a gramática constitucional que sustentaria as disputas, os avanços e as inflexões do projeto nacional-desenvolvimentista nas décadas subsequentes.

Desse modo, a Constituição de 1946 afirma-se como elo estruturante da tradição dirigente brasileira, não por encerrar os conflitos em torno do papel do Estado na economia, mas por instituir o terreno jurídico e político no qual esses conflitos passariam a ser travados de forma legítima e institucionalizada.

A interpretação desenvolvida neste capítulo não pretende encerrar o debate acerca da natureza da Constituição de 1946, mas delimitar o campo analítico a partir do qual os capítulos seguintes examinarão, de modo empírico, os embates, resistências e disputas interpretativas presentes nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. É no nível da luta concreta pela definição do sentido da Constituição que a tradição dirigente brasileira revela sua complexidade histórica.

CAPÍTULO 2 – Crise, industrialização tardia e reconfiguração institucional: a formação do desenvolvimentismo brasileiro

A crise internacional de 1929 operou, para as economias latino-americanas, como um evento-limite capaz de tornar visíveis fragilidades estruturais que o ciclo primário-exportador havia, até então, amortecido. A interrupção simultânea dos fluxos de comércio e de financiamento externo não apenas desorganizou os mecanismos tradicionais de ajuste macroeconômico, como também colocou em xeque a própria racionalidade institucional que sustentava a inserção periférica no sistema internacional. É a partir dessa ruptura que este capítulo analisa o deslocamento progressivo do eixo de coordenação econômica do mercado para o Estado, examinando como choques conjunturais se converteram em inflexões duradouras.

O recorte analítico aqui proposto, combina uma leitura histórico-estrutural da industrialização tardia com a análise jurídico-institucional que incorporou tematicamente as questões ordem econômica brasileira. Parte-se do pressuposto de que a industrialização por substituição de importações não pode ser compreendida como simples resposta espontânea às restrições externas, mas como um processo mediado por escolhas políticas, rearranjos normativos e pela construção de capacidades estatais específicas. Nesse sentido, o capítulo assume uma posição interpretativa clara: a centralidade do Estado no desenvolvimento não derivou de um desvio autoritário ou de uma preferência ideológica abstrata, mas de uma resposta historicamente condicionada às limitações do padrão primário-exportador e à incapacidade dos mecanismos de mercado de promover, isoladamente, transformações estruturais nos Estados nacionais.

Ao articular a trajetória econômica latino-americana a partir da década de 1930 com o processo de institucionalização progressiva dos mecanismos de planejamento no Brasil, este capítulo sustenta que o fortalecimento e continuidade de uma burocracia técnica especializada, a posituação de uma Constituição Econômica e a redefinição da função social da propriedade integram um mesmo movimento histórico-estrutural. Esses elementos não operam de forma autônoma ou contingente, mas se articulam como dimensões complementares de um rearranjo mais amplo das formas de coordenação econômica e de intervenção estatal.

Em segundo plano analítico, examina-se a especificidade do caso brasileiro que, embora profundamente conectado às transformações observadas no conjunto da América Latina, desenvolveu uma trajetória própria, marcada pela crise precoce dos

setores agrário-exportadores já a partir de 1914 e por seu agravamento decisivo em 1929. Nesse contexto, o diagnóstico do atraso e da condição de subdesenvolvimento atuou como fator de deslocamento do eixo dinâmico da economia, promovendo a centralidade do setor industrial como alternativa estrutural ao padrão agrário-exportador e produzindo uma cisão interna no seio da burguesia nacional.

O argumento desenvolvido acrescenta à tese geral a compreensão de que a Constituição de 1946 não pode ser interpretada como simples restauração do liberalismo clássico. Ao contrário, ela se configura como síntese ambígua de um processo anterior de fortalecimento do Estado, no qual a recomposição da legalidade democrática passou a coexistir com instrumentos densos e institucionalizados de intervenção econômica. Tal ambivalência, longe de constituir um efeito colateral ou uma incongruência normativa, revela-se elemento constitutivo do desenvolvimentismo brasileiro, condicionando simultaneamente seu alcance e seus limites históricos.

2.2. A crise de 1929 e a ruptura do padrão primário-exportador na América Latina

Às vésperas da Grande Depressão, as economias latino-americanas apresentavam um quadro ambíguo: o crescimento sustentado por exportações primárias coexistia com sinais discretos, porém relevantes, de transformação produtiva interna. O dinamismo do setor exportador, ao longo das primeiras décadas do século XX, gerou efeitos de encadeamento que estimularam atividades manufatureiras voltadas ao mercado doméstico, ainda que de forma fragmentada e desigual entre os países. Em economias como Argentina, Brasil, Chile e México, já se observava a formação de uma capacidade produtiva com possibilidades de substituir parcialmente bens importados, não por um projeto deliberado de industrialização, mas como subproduto da própria expansão exportadora (BULMER-THOMAS, 2007). Esses movimentos iniciais, embora limitados, indicavam que o padrão primário-exportador não era inteiramente estático, abrindo espaço para rearranjos que se tornariam decisivos após 1929.

A integração da América Latina à economia internacional foi construída sobre bases relativamente simples: exportação de produtos primários, acesso contínuo ao financiamento externo e, em alguns casos, incorporação de mão de obra migrante. Esse arranjo permitiu taxas expressivas de crescimento, mas carregava fragilidades estruturais profundas. O equilíbrio externo dependia de mecanismos de ajuste pouco

previsíveis, sobretudo da manutenção de fluxos de capital que reagiam de forma sensível às oscilações dos centros financeiros internacionais. Em momentos de expansão global, o crédito externo fluía com facilidade. Nos períodos de contração, ao contrário, retraía-se abruptamente, justamente quando os países periféricos mais necessitavam de liquidez. Essa característica transformava o balanço de pagamentos em um vetor recorrente de instabilidade macroeconômica.

A dependência do crédito externo assumia contornos particularmente sensíveis nas maiores economias da região. Países como Argentina e Brasil, fortemente vinculados aos mercados financeiros europeus, encontravam-se expostos a choques que escapavam completamente ao seu controle doméstico (BULMER-THOMAS, 2007). A exigência de amortização de empréstimos em contextos de crise internacional frequentemente desencadeava tensões internas, revelando sistemas financeiros frágeis e regimes cambiais vulneráveis. Nessas circunstâncias, crises externas rapidamente se convertiam em crises domésticas, não apenas por restrições financeiras, mas pela incapacidade institucional de absorver choques adversos prolongados.

A fragilidade das economias latino-americanas não se limitava ao plano financeiro. A própria organização da estrutura produtiva ampliava a exposição a choques externos. A elevada concentração em poucos produtos de exportação tornava o desempenho econômico excessivamente dependente de condições específicas de mercado, quase sempre voláteis.

As tentativas de gestão ativa dos preços internacionais evidenciaram os limites da capacidade de intervenção das economias periféricas. O esforço brasileiro de sustentar artificialmente o valor do café, desde 1906, baseava-se na redução deliberada da oferta mundial. Contudo, esta estratégia unilateral desencadeou reações competitivas previsíveis: outros produtores ampliaram rapidamente o plantio, neutralizando os efeitos pretendidos e conduzindo o mercado à saturação em poucos anos. Experiências similares, como a tentativa de replicar o modelo com a borracha, fracassaram de forma ainda mais clara, revelando que a influência de países periféricos sobre preços globais era estruturalmente limitada²³.

Apesar de sinais localizados de crescimento manufatureiro, a industrialização latino-americana nos anos 1920 permanecia limitada em escopo e profundidade. A proteção tarifária existente favorecia, sobretudo, a produção de bens de consumo

²³ Cf. CEPAL: *Relación de Precios del Intercambio*, Santiago, 1976; THORP, R. *Latin America in the 1930s*, London, Cambridge University Press, 1987.

simples, enquanto a vitalidade do setor industrial continuava subordinada ao desempenho das exportações primárias. A Primeira Guerra Mundial proporcionou um estímulo temporário, decorrente da escassez de importações, mas não alterou a lógica estrutural de dependência. Apenas algumas economias, notadamente Argentina e Chile (CEPAL, 1976) apresentavam maior diversificação produtiva, ao passo que no Brasil, a predominância do setor agrícola ainda condicionava a hierarquia econômica interna.

Dessa forma, ao final da década de 1920, as economias latino-americanas encontravam-se presas a um padrão de crescimento que combinava especialização produtiva estreita, fragilidade financeira e baixa capacidade de resposta a choques externos. A rigidez desse modelo amplificava a exposição às oscilações dos mercados internacionais de produtos primários, criando condições propícias para que uma crise de grandes proporções assumisse efeitos sistêmicos.

A ruptura provocada pela crise internacional de 1929 não pode ser compreendida apenas como uma contração conjuntural do comércio mundial. Para as economias latino-americanas, tratou-se de um choque sistêmico que atingiu, de forma simultânea, os dois pilares centrais de sua inserção internacional: a capacidade de gerar divisas por meio das exportações e o acesso ao financiamento externo. A combinação entre colapso da demanda por produtos primários e a retração abrupta do crédito internacional eliminou os mecanismos tradicionais de ajuste, inviabilizando respostas baseadas na simples retomada do ciclo exportador. Nesse contexto, a crise assumiu caráter estrutural, expondo limites que até então permaneciam parcialmente ocultos pelo crescimento anterior.

A contração do comércio exterior teve efeitos que se propagaram rapidamente pelas economias nacionais. A redução drástica das receitas de exportação comprometeu o equilíbrio do balanço de pagamentos, pressionou regimes cambiais e limitou a capacidade dos Estados de manter compromissos financeiros externos. Diferentemente de crises anteriores, a possibilidade de compensação por meio de novos empréstimos mostrou-se inexistente, agravando a escassez de divisas. Esse estrangulamento externo traduziu-se em retração do investimento, queda do nível de atividade e deterioração das finanças públicas, criando um ambiente macroeconômico de forte instabilidade²⁴.

²⁴ Aqui vale ressaltar um problema identificado por Furtado (1995) sintetizado por Cepêda (1998, p.76): *O setor agrário-exportador; característico de uma economia colonial, é estruturado pelo latifúndio, e especializado na produção intensiva de um único produto voltado ao comércio exterior. A atividade agroexportadora representa a fonte geradora de todas as divisas do país, mas é concentradora de riqueza. Toda a produção de matéria-prima é escoada para fora e qualquer oscilação do mercado*

A especificidade da crise enfrentada pela América Latina residiu na convergência entre restrições externas e desequilíbrios internos. O colapso das exportações não apenas reduziu a capacidade de importar, mas também desorganizou circuitos produtivos voltados ao mercado doméstico, fortemente dependentes de insumos estrangeiros. Ao mesmo tempo, a contração do crédito e a queda da renda comprimiram a demanda interna, aprofundando a desaceleração econômica. Essa interação entre estrangulamento externo e recessão doméstica produziu uma dinâmica cumulativa, na qual os instrumentos tradicionais de política econômica mostraram-se insuficientes para restaurar o crescimento²⁵.

Os efeitos da crise não se distribuíram de maneira homogênea entre os países da região. Economias com maior diversificação produtiva ou com setores industriais incipientes mais consolidados conseguiram amortecer parcialmente o choque externo. Em contraste, países excessivamente especializados em um único produto de exportação enfrentaram ajustes mais severos e prolongados. Essa heterogeneidade revelou que a vulnerabilidade não decorria apenas da posição periférica no sistema internacional, mas também de escolhas produtivas e institucionais acumuladas ao longo do tempo.

Diante da incapacidade de restaurar rapidamente o equilíbrio externo, os governos latino-americanos recorreram a medidas excepcionais de contenção. O controle do câmbio, a administração direta das importações e a suspensão parcial de compromissos externos passaram a compor um novo repertório de intervenção estatal. Essas medidas não emergiram de um projeto industrial coerente, mas da necessidade imediata de preservar reservas, garantir abastecimento básico e evitar o colapso das contas públicas. Ainda assim, ao alterar os incentivos relativos entre produção doméstica e bens importados, essas políticas produziram efeitos duradouros sobre a estrutura econômica²⁶.

A reorganização dos mercados internos, induzida pelas restrições externas, criou condições inéditas para a expansão da produção voltada ao consumo doméstico. A escassez de bens importados elevou seus preços relativos e abriu espaço para produtores

internacional atinge diretamente essa economia, acabando com o seu equilíbrio interno. Como a economia é altamente especializada e se concentra em um só produto não há possibilidade de deslocamento de grandes massas de capital para outra atividade produtiva.

²⁵ Cf. Bulmer-Thomas (2007).

²⁶ Em League of Nations (1929), Bulmer-Thomas (2007), World Development Report (1978) e (CEPAL, 1976) encontramos um compilado de dados sobre o setor externo na América Latina, os índices de comércio, mudanças nos preços e volumes das exportações, assim como a oferta de moedas em quase todos os países da América Latina.

locais atenderem parcelas crescentes da demanda interna. Esse processo, inicialmente sem coordenação e fortemente heterogêneo, não resultou de uma estratégia consciente de industrialização, mas de ajustes forçados impostos pelo novo ambiente econômico. Apenas posteriormente essas transformações seriam reconhecidas como parte de um movimento mais amplo de substituição de importações.

Nos primeiros anos após a crise, a expansão da produção interna assumiu caráter essencialmente defensivo. O crescimento industrial ocorreu concentrado em segmentos de menor complexidade tecnológica, voltados à reprodução de padrões de consumo já existentes. A ausência de coordenação estatal e de investimentos estruturantes limitou o alcance dessas transformações, reforçando o caráter adaptativo, e não estratégico, do processo.

A queda dos preços dos produtos de exportações após 1929, a deterioração das relações líquidas de troca e o aumento das tarifas nominais favoreceram, em termos de preços relativos, o setor não-exportador (tanto nos produtos não-comerciáveis quanto nos importáveis em detrimento do setor exportador). Naqueles países que impuseram uma desvalorização real (isto é, uma desvalorização nominal maior do que a diferença entre os preços internos e os externos), tanto os produtos exportáveis quanto os importáveis obtiveram uma vantagem de preço em relação aos bens não-comerciáveis. Assim, os preços do setor que competia com os produtos importados melhoraram, em todos os casos, tanto em relação aos produtos de exportação quanto aos não comerciáveis no exterior, ao passo que o setor não-exportador aumentou seu preço em relação ao setor exportador, salvo quando houve uma desvalorização real (caso em que o resultado era indeterminado). (BULMER-THOMAS, 2007, p.454).

A interrupções do padrão anterior de crescimento não conduziu automaticamente a um novo modelo, mas abriu um campo de possibilidades no qual diferentes trajetórias poderiam ser exploradas. A consolidação dessas mudanças dependeria, nos anos seguintes, da capacidade dos Estados de converter ajustes emergenciais em estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

A inflexão observada a partir da década de 1930 não se limita a um aumento quantitativo da intervenção estatal, mas revela uma mudança qualitativa na forma como o Estado passou a se relacionar com a economia. A atuação pública deixou de ser predominantemente reativa, voltada à correção pontual de desequilíbrios, para assumir

funções de coordenação, indução e planejamento²⁷. Essa transformação não decorreu de um consenso prévio sobre desenvolvimento, mas da percepção crescente de que os mecanismos de mercado, isoladamente, eram incapazes de reorganizar a estrutura produtiva em um contexto de restrição externa persistente.

A consolidação do processo industrial exigiu a mobilização deliberada de instrumentos de política econômica capazes de alterar os incentivos relativos entre setores. Medidas cambiais, políticas de crédito direcionado e proteção tarifária passaram a operar de forma articulada, ainda que imperfeita, no sentido de favorecer a produção doméstica. Mais do que simples mecanismos de estímulo, essas ferramentas expressavam uma opção normativa: a priorização da indústria como eixo da transformação estrutural²⁸, mesmo ao custo de distorções alocativas de curto prazo.

A idéia de industrialização passa a ser fortalecida na década de 30 em função do momento político que caracteriza o período. Embora o problema da condução efetiva e real da revolução de 30, e o grupo político que assume a partir de então o comando do Estado, não possa ser diretamente ligado aos interesses ou ao controle do grupo industrial, a verdade é que a revolução configurou uma ruptura que canalizou várias das facetas da mudança então em curso no país: aparecimento de novos setores sociais, presença das camadas urbanas, recusa do modelo político-partidário da Primeira República, confronto com as oligarquias estaduais – em geral ligadas às atividades agrárias, desconforto com as elites e um sentimento de mudança ligado ao ainda nebuloso conceito de modernidade. Esse sentimento de inconformidade e de modernidade era favorável ao discurso e imagética do setor industrial. (CEPÊDA, 2004, p. 308-309)

A ampliação da capacidade estatal implicou também a construção de novas instituições econômicas²⁹. A criação de órgãos voltados ao planejamento, à regulação e

²⁷ Cepêda (2002, p.82), em análise da obra do industrial Roberto Simonsen, ilustra bem esse ponto a partir de uma interpretação de textos do autor: “Além da reafirmação sobre a limitação da economia agrícola, Simonsen interpõe uma crítica ao liberalismo econômico (no mesmo sentido daquela já desenvolvida em *Rumo à verdade*, separando o conceito político do conceito econômico), e apresentando o quadro mundial que migra, cada vez mais, em direção ao protecionismo e ao planejamento. Ao exemplo citado anteriormente (a racionalização alemã, em *As finanças e a indústria*) adiciona os casos da França e dos Estados Unidos, permitindo um diálogo com o tema da organização da produção tanto no campo ideológico mais próximo ao corporativismo quanto do liberalismo.

²⁸ Nesse sentido, existem diversas visões e convergências sobre o papel da indústria na formação nacional, como forma de superação do atraso (DINIZ, 1976; BOSCHI, 1979, DRAIBE, 1985; BIELSCHOWSKY, 2004; FONSECA, 2015; GODOY, 2019), fortalecendo a perspectiva de um Estado centralizado, forte e indutor do desenvolvimento nacional. Ainda neste ponto, ver a visão de Werneck Vianna (1978) sobre a forma pela qual o incentivo ao processo de industrialização fortaleceu a ampliação da massa urbana na segunda metade do século XX no Brasil.

²⁹ A exemplo da Comissão de Planejamento Econômico, centro da diátribe entre Simonsen e Gudin (BIELSCHOWSKY, 2004; CEPÊDA, 2004; IPEA, 2010) e ainda do Conselho Nacional de Política Industrial em 1944, do Conselho Nacional do Petróleo de 1938.

ao financiamento refletiu o reconhecimento de que a industrialização demandava coordenação intertemporal e capacidade administrativa. Esse processo não foi linear nem isento de conflitos, mas representou um avanço significativo na autonomia decisória do Estado frente aos condicionantes externos.

A opção pela industrialização, embora fundamental para romper a dependência primário-exportadora, gerou tensões internas que não podem ser ignoradas. A concentração de incentivos em determinados setores aprofundou desigualdades regionais e sociais³⁰, enquanto a proteção prolongada reduziu pressões competitivas sobre parte da indústria nascente. Essas contradições não invalidam o papel do Estado, mas indicam que a eficácia da intervenção depende da capacidade de revisão contínua de seus próprios instrumentos.

A experiência latino-americana fornece insumos empíricos centrais para o debate desenvolvimentista, ao evidenciar que a industrialização tardia exige formas específicas de coordenação econômica. A atuação estatal não emerge como substituto absoluto do mercado, mas como instância capaz de reorganizar expectativas, reduzir incertezas e viabilizar investimentos de longo prazo. Neste sentido, o desenvolvimentismo pode ser interpretado menos como doutrina fechada e mais como resposta histórica a restrições estruturais concretas.

Em síntese, a trajetória latino-americana a partir dos anos 1930 revela que a transformação estrutural não foi resultado espontâneo de forças de mercado, mas de escolhas políticas realizadas em um contexto de severas restrições externas. A centralidade do Estado nesse processo não deve ser compreendida como contingência histórica, mas como elemento constitutivo de um modelo de desenvolvimentismo que buscou expandir as fronteiras da economia nacional. a avaliação dessa experiência exige, portanto, reconhecer tanto seus avanços quanto seus limites, sem perder de vista as condições históricas que a tornaram possível.

³⁰ A tese do desenvolvimento dual em Furtado (1967) é muito clara nesse sentido. Gumiero (2020, p.97) explicita que: *“apesar do abrupto crescimento da economia brasileira nos anos 1950, o crescimento econômico não foi gerado de forma equilibrada para todas as unidades federativas brasileiras. Explica Furtado que o chamado desenvolvimento desigual beneficiava unicamente a região brasileira mais industrializada, a região Centro-Sul, enquanto a região atrasada, região Nordeste, estava modelada pela economia pautada no setor primário-exortador e na economia de subsistência.”*

2.3. Industrialização por substituição de importações e reorganização dos mercados internos

A transição de uma economia primário-exportadora para um modelo de industrialização por substituição de importações, embora impulsionada por choques externos exógenos, exigiu uma reconfiguração profunda do aparato jurídico e administrativo do Estado. A mera adoção de medidas emergenciais de defesa do balanço de pagamentos revelou-se insuficiente para sustentar uma transformação estrutural de longo prazo, demandando a positivação de uma nova ordem econômica. Este movimento de institucionalização não foi um processo linear, mas uma resposta à necessidade de converter o Estado em um agente capaz de coordenar expectativas e reduzir as incertezas inerentes à industrialização tardia. Assim, a economia deixou de ser percebida como uma esfera autônoma de autorregulação mercantil para tornar-se um objeto central da política pública, condicionada por finalidades sociais e projetos nacionais de desenvolvimento.

A inserção de capítulos dedicados à ordem econômica e social nas cartas constitucionais brasileiras a partir da década de 1930 marcou o fim da hegemonia do liberalismo individualista, que tratava a propriedade e a livre iniciativa como direitos absolutos e imunes à intervenção estatal. A introdução da função social da propriedade representou o marco divisório dessa nova arquitetura jurídica, permitindo que o estado arbitrasse conflitos entre o interesse privado e as necessidades da industrialização acelerada³¹.

Contudo, essa transição normativa gerou tensões permanentes entre a preservação das garantias individuais e a expansão do poder de império da União, resultando em modelos de coordenação estatal que oscilavam em intensidade conforme o grau de centralização política. A eficácia dessa intervenção, portanto, passou a depender da capacidade do Estado de legitimar o planejamento econômico como um mandamento constitucional vinculante.

Paralelamente à evolução normativa, a construção de uma burocracia técnica e insulada tornou-se o suporte prático indispensável para a viabilização do projeto desenvolvimentista (DRAIBE, 1985; NUNES, 2003). A criação de órgãos

³¹ Em outro trabalho (SOUZA, 2021), já desenvolvemos amplamente a ideia de que a industrialização foi um processo acelerado neste período, dadas as condições históricas (pós-Revolução de 1930) para a sua consecução.

administrativos dotados de competência técnica permitiu ao Estado brasileiro superar as limitações do sistema representativo tradicional, muitas vezes capturado por interesses agrários e regionalistas. Através da racionalização administrativa e da criação de conselhos setoriais, o Estado assumiu a gestão direta de insumos estratégicos, como energia e siderurgia, atuando como o principal indutor do capital fixo necessário à diversificação produtiva. Essa vertente tecnocrática foi essencial para que os ajustes macroeconômicos deixassem de ser meras reações a crises de divisas e passassem a compor uma estratégia deliberada de fomento industrial.

A coexistência de uma estrutura burocrática robusta com regimes de legalidade formalmente liberais, como o observado após 1946, produziu um cenário de ambiguidade institucional. Enquanto o texto constitucional restaurava garantias democráticas e pluralismo político, o aparato administrativo mantinha instrumentos de intervenção e monopólios herdados de períodos autoritários, configurando um modelo híbrido de desenvolvimento. Esse arranjo permitiu avanços significativos na infraestrutura nacional, mas também revelou limites estruturais quando a industrialização passou a exigir reformas que tocavam na base da distribuição de renda e na propriedade fundiária. A incapacidade do sistema político em resolver esses “estrangulamentos” por meios institucionais ordinários demonstrou que a intervenção estatal, isoladamente, não era capaz de sanar as contradições entre o crescimento industrial e o arcaísmo das estruturas sociais.

O esgotamento do ciclo desenvolvimentista em meados da década de 1960 evidenciou que o sucesso da industrialização por substituição de importações dependia não apenas de incentivos cambiais ou proteção tarifária, mas da estabilidade de uma coalizão política capaz de sustentar o ônus das reformas estruturais. O conflito entre a necessidade de um novo salto produtivo e a paralisia decisória do parlamento transformou a ordem econômica em um campo de batalha ideológica, onde a intervenção estatal foi levada ao limite de suas possibilidades democráticas. A trajetória brasileira demonstra, portanto, que a transformação estrutural de uma economia periférica exige uma redefinição contínua dos instrumentos de coordenação pública, sob pena de o aparato estatal tornar-se disfuncional diante das mesmas forças que ele ajudou a criar.³²

³² Citamos a tese de Furtado (1964) em que o autor defende uma teoria do desenvolvimento que não prescindia da política, sendo essa uma dimensão prioritária, inclusive, para o fortalecimento da

2.4. Dirigismo estatal, burocracia técnica e constitucionalização da ordem econômica

A Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34 representou o primeiro grande esforço para adequar o ordenamento jurídico brasileiro às transformações estruturais e sociais advindas da Revolução de 1930. Enquanto a tradição de 1891 operava sob um liberalismo individualista que ignorava as massas, a Carta de 1934 inaugurou o “constitucionalismo social à brasileira”, fundindo a herança liberal com as novas exigências de um Estado interventor. Esse movimento foi impulsionado pela percepção de que o modelo primário-exportador, centrado no café, havia colapsado, exigindo que o Estado assumisse o papel de agente modernizador e indutor da industrialização. O choque entre liberalismo clássico e as demandas sociais manifestou-se na introdução de temas inéditos, como a regulação do trabalho e a assistência social, antes relegados à esfera privada ou filantrópica.

A tentativa de institucionalizar a intervenção sem romper com o dogma da propriedade privada resultou em uma arquitetura jurídica de compromisso, na qual a propriedade deixou de ser um direito absoluto para ser condicionada à sua função social. No entanto, trata-se de um dirigismo fraco, pois o sistema representativo e a manutenção da influência das oligarquias regionais impuseram limites à autonomia do Estado Central. Normas específicas, como a jornada de oito horas e o salário mínimo, foram positivadas como ferramentas de cidadania regulada (CARVALHO, 2002) visando integrar o operariado urbano ao projeto nacional sob a tutela estatal, mas sem desestruturar o poder agrário (WERNECK VIANNA, 1978). O sucesso de 1937, em termos econômicos, residiu na criação de uma agenda em que o desenvolvimento econômico passou a ser, de forma incontornável, uma finalidade a ser perseguida pela via política.

A ruptura autoritária de 1937 permitiu a radicalização da intervenção estatal, transformando o que programático em 1934 em uma “Constituição Econômica” forte e coercitiva. A centralização política serviu como ferramenta fundamental para a construção de uma máquina pública capaz de planejar e executar o desenvolvimento

industrialização. A base democrático pluralista, apontada por Gumiero (2020) e Cepêda (1998) era condição substancial para o sucesso do desenvolvimentismo.

nacional à revelia das pressões parlamentares. O surgimento do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1938 simbolizou essa virada tecnocrática, introduzindo racionalidade burocrática e capacitação técnica para gerir investimentos públicos e alocação de capital privado. A essencialidade deste aparelho burocrático traduz-se na conversão dos ajustes emergenciais pós-crise de 1929 em estratégias de longo prazo, permitindo que o Estado atuasse como sujeito oculto e onipresente da economia.

A eficácia dessa intervenção prática manifestou-se na criação de órgãos técnicos e conselhos, como o Conselho Nacional do Petróleo (CNP)³³, que centralizaram a gestão de setores estratégicos de energia e mineração. Essa estrutura técnica permitiu ao Estado brasileiro ultrapassar o descompasso temporal entre o debate político e as exigências da modernização industrial acelerada. A centralização não foi apenas administrativa, mas também social, consolidada pela CLT em 1943, que atrelou os sindicatos ao aparato estatal, garantindo que o desenvolvimento industrial ocorresse sob estrita harmonia entre classes dirigida pelo Executivo. O legado do Estado Novo para o período democrático subsequente foi um aparato institucional de empresas estatais e uma burocracia técnica que demonstrava a irreversibilidade do projeto nacional-desenvolvimentista.

A constituinte de 1946 operou em uma conjuntura de esquizofrenia institucional: a necessidade de restaurar liberdades políticas formais sem dismantelar a potência interventora do Estado consolidada no período anterior. A resultante foi um híbrido qualificado como dirigismo democrático de intensidade média, que resgatou o pluralismo político, mas manteve o Estado como o grande arquiteto da ordem econômica. No texto, a Carta era liberal ao garantir o direito de propriedade, mas o submetia imediatamente ao bem-estar social no artigo 147 (Braga, 2008)³⁴. O artigo 146 representava a antítese do liberalismo econômico ao autorizar a União a monopolizar indústrias e intervir diretamente no domínio econômico para suprir deficiências da iniciativa privada.

³³ Cf. Chaloub (2015, p. 159): “A criação de um órgão público como o CNP, diretamente vinculado à Presidência, expõe a crescente relevância do tema, resposta aos novos tempos que então se delineavam no horizonte. A conduta tradicionalmente omissa do estado brasileiro em relação ao petróleo não era, todavia, mais possível, devido a dois novos fatores: a proximidade de uma nova guerra mundial e o amplo impulso industrializante na economia brasileira. Os dois processos estavam diretamente vinculados, como guerra a aumentar o custo do petróleo e a industrialização a elevar a demanda brasileira do combustível fóssil, combinação responsável pela desestabilização da balança comercial do país.”

³⁴ No capítulo dedicado à análise da Constituição desenvolveremos esse tópico com mais detalhes.

Essa contradição refletiu o embate entre os neoliberais ou ortodoxos da UDN, que defendiam a abertura ao capital estrangeiro e o livre mercado, e a aliança PSD-PTB, que advogava pela manutenção do planejamento estatal e do nacionalismo econômico (BRAGA, 2008; BIELSCHOWSKY, 2004). A industrialização por substituição de importações (ISI) tornou-se a escolha normativa desta nova ordem, utilizando instrumentos como a licença prévia e o controle cambial para proteger a industrial nacional. A “esquizofrenia” de 1946 permitiu que o parlamento atuasse como um mecanismo de seletividade, bloqueando reformas redistributivas radicais, como a reforma agrária, enquanto legitimava a expansão do setor estatal em infraestrutura e energia (BRAGA, 2008).

O período entre 1946 e 1964 marcou o auge e o subsequente esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações impulsionado pelo Estado (BIELSCHOWSKY, 2004; CANNONE, 2022; FONSECA, 2015). Sob a hegemonia do desenvolvimentismo cosmopolita ou “não-nacionalista” (BIELSCHOWSKY, 2004), o Estado buscou atrair capital estrangeiro para setores de alta tecnologia, como o automobilístico, enquanto o capital público financiava a infraestrutura básica via BNDE e Plano de Metas (BIELSCHOWSKY, 2004; BRAGA, 2008; CHALOUB, 2015).

No entanto, essa intervenção estatal, focada na acumulação de capital fixo, preparou o terreno para conflitos econômicos profundos ao subestimar as pressões inflacionárias e a necessidade de reformas distributivas. A tensão entre o crescimento industrial e estrutura fundiária arcaica gerou pontos de estrangulamento que a ordo-política da época não conseguiu desatar.

A crise final do modelo manifestou-se no governo João Goulart quando as Reformas de Base tentaram transpor o nacionalismo econômico para o plano da justiça social e da desconcentração de renda (BRAGA, 2008; CANNONE, 2022). Vale ressaltar que o desenvolvimentismo exige a capacidade de revisão contínua de seus instrumentos, o que falhou no início dos anos 60 devido à paralisia decisória e à radicalização ideológica entre os poderes (BRAGA, 2008; CHALOUB, 2015). O Legislativo, agindo como guardião da agenda estrutural conservadora de 1946, vetou os ajustes macroeconômicos e sociais propostos pelo Executivo, transformando o impasse político em curto-circuito sistêmico. O golpe de 1964, portanto, não foi apenas uma ruptura política, mas o encerramento violento de um ciclo em que a democracia se tornou incompatível com as exigências de um novo salto desenvolvimentista pretendido pelas forças populares (CANNONE, 2022).

2.5. Especificidades do caso brasileiro

A referência à reconfiguração institucional na América Latina cumpre dois objetivos analíticos distintos e complementares. Em primeiro lugar, permite compreender de que modo as transformações estruturais e as crises experimentadas pelas economias centrais repercutiram sobre a região. Em segundo plano, a observação dessas mudanças institucionais oferece um parâmetro comparativo indispensável para a análise do caso brasileiro, ao evidenciar tanto os pontos de convergência quanto os elementos de diferenciação. Embora o Brasil integrasse o bloco latino-americano e mantivesse intensa interação com ele (especialmente no plano econômico), os padrões nacionais de ruptura, a temporalidade das crises e os estágios de transformação institucional assumiram feições próprias. Mais do que isso, os impactos das crises originadas no centro foram, em diversos momentos, absorvidos de forma particular ou mesmo antecipados no Brasil.

As disputas que marcaram a primeira metade da década de 1930 decorrem, em larga medida, do enfraquecimento progressivo das elites agrário-exportadoras, resultado da exaustão cíclica de seu padrão de acumulação, conforme assinalado por Furtado (2007). Esse processo articulou-se ao fortalecimento relativo da industrialização e à expansão do mercado interno, que passaram a configurar uma dinâmica econômica capaz de rivalizar com o modelo primário-exportador. Tal inflexão assume centralidade analítica na medida em que produziu uma cisão estrutural no interior da burguesia nacional, intensificando a disputa pelo controle do Estado e de suas capacidades de coordenação e intervenção.

Essa cisão conformou dois grandes blocos. O primeiro, historicamente dominante e herdeiro direto da formação colonial, organizava-se para fora, subordinado à lógica do mercado internacional. Sob a hegemonia do setor primário-exportador, integrava um amplo aparato comercial, industrial, financeiro, administrativo e logístico, funcionalmente orientado à exportação, em especial à cadeia produtiva do café, principal produto de inserção externa do país no período. O segundo bloco, por sua vez, estruturava-se para dentro, sob liderança do setor industrial, articulando uma agricultura voltada ao abastecimento do mercado interno e uma cadeia produtiva (de bens e serviços) orientada primordialmente à demanda doméstica de consumo.

Todavia, o efeito do aumento do consumo doméstico colocava a relação de trocas da economia brasileira no comércio internacional em uma posição delicada. Antes de 1914-1930, o padrão era o da exportação altamente especializada pautada em um produto do setor primário (o café) e a importação de todo o restante. O processo de substituição de importações no Brasil, portanto, operou da seguinte forma: como o aumento dos preços dos bens de consumo importados eram inalcançáveis para os trabalhadores, tendo-se em vista os efeitos destrutivos da Primeira Guerra Mundial e da crise de 1929, que colapsaram as economias consumidoras do café, o impulso dinâmico fortalecia a demanda por bens produzidos no país, incentivando as atividades da indústria e do comércio locais.³⁵

É precisamente nesse ponto que se consolida a cisão entre as classes produtivas no Brasil. A crítica formulada por Roberto Simonsen em *Brasil é um país pobre, habitado por uma população pobre* (Simonsen, 1934)³⁶ evidenciava os limites estruturais do modelo primário-exportador: a elevada concentração de riqueza gerada por esse setor mostrava-se incapaz de sustentar níveis de renda *per capita* compatíveis com as exigências de economias produtivas dinâmicas. O diagnóstico não se restringia à insuficiência conjuntural do modelo, mas alcançava sua incapacidade estrutural de promover crescimento com difusão de renda e expansão sustentada da produtividade.

A alternativa formulada consistia na superação progressiva da vocação agrária como eixo exclusivo da organização econômica nacional, condição entendida como necessária para a aproximação aos padrões observados nas experiências internacionais consideradas bem-sucedidas. Nesse movimento, o setor industrial desloca-se de uma posição inicialmente subordinada ou aliada às oligarquias agrárias para assumir a liderança de um projeto de modernização ancorado na industrialização e na intervenção estatal. A partir da segunda metade da década de 1930, essa fração burguesa passa a

³⁵ Conforme apontado em Cepêda e Souza (2024, p.112), o processo de substituição de importações, nesse caso, precisa ser entendido como “uma mudança estrutural da dinâmica da economia antes de ser, como nas décadas posteriores, base das políticas econômicas de incentivo à industrialização, importantíssimas ao longo da Era Vargas e parte da agenda de problemas que pedia o aumento do protagonismo estatal (Fonseca, 1989; 2003). Esta diferença é importante para suavizarmos a imagem da ação estatal pós 1930 como *fiat criador* do processo de industrialização. Ao contrário, a entrada do Estado na “ordem econômica” representou uma ação racional de aproveitamento de uma mudança estrutural já em andamento. E como os recursos públicos não são infinitos, particularmente em uma economia como a brasileira do período, exige-se a definição de prioridades e hierarquia dos segmentos econômicos, que passava pelo controle sobre o Estado. Este conflito estaria na moldura das disputas políticas e também nos processos constitucionais, com destaque para as constituições de 1934, 1937 e 1946.”

³⁶ Para uma análise ampla sobre os trabalhos de Simonsen, ver Cepêda (2004), Freitas Júnior (2013).

ocupar posição central na coalizão associada ao projeto varguista, redefinindo o eixo das alianças políticas e o sentido da ação do Estado.

Outro ponto que fortaleceria a via da industrialização como condição necessária, era o ingresso de inúmeras forças sociais na arena pública organizando os interesses contrários ao sistema político da Primeira República. Tratava-se do aumento do setor operário e, conseqüentemente, de suas demandas. Observava-se, simultaneamente, a expansão da classe média e do funcionalismo público, fenômeno que reconfigurava a base social do Estado e impunha a incorporação da questão do trabalho como variável central no cálculo político. A ampliação desses estratos sociais não apenas alterava o equilíbrio das forças sociais, como também exigia novos mecanismos de regulação e integração, deslocando o trabalho de condição residual para elemento estruturante das estratégias de governabilidade.³⁷

É evidente, portanto, que o processo em curso no Brasil tinha três elementos de interesse: os interesses das elites agrário-exportadoras, notavelmente cafeeiras; os interesses das elites cindidas, agora voltadas para a centralidade da indústria; os interesses dos trabalhadores, que se portavam como cidadãos, passíveis de direitos e deveres³⁸. Nos três grupos considerados, consolidava-se a consciência de que o Estado havia assumido posição de protagonismo na coordenação econômica e social. Superava-se, assim, qualquer expectativa de primazia das partes sobre o todo, afirmando-se uma inversão da lógica liberal clássica em favor da precedência do todo sobre as partes. A centralidade estatal tornava-se pressuposto compartilhado, ainda que mobilizado de maneira diferenciada por cada fração social.

Para o primeiro grupo, representado pela elite cafeeira, o objetivo central consistia na preservação das políticas de estoques reguladores, por meio das quais se viabilizava a socialização das perdas do setor, legitimada pelo argumento de sua função histórica de sustentação da economia nacional. Para o segundo grupo, vinculado à indústria nascente, a atuação do Estado sobre sua esfera de interesses era condição indispensável diante da crescente demanda por proteção, investimento e alavancagem capazes de acelerar a superação do atraso próprio de um capitalismo tardio em relação aos padrões internacionais de competitividade. Diferentemente do setor cafeeiro, a

³⁷ Conforme Ângela de Castro Gomes, em *A invenção do trabalhismo* (2005).

³⁸ Sobre esse último aspecto, apontamos para o fato de que a emergência dos trabalhadores como elemento importante de atenção do Estado no período, conforme Gomes (2004), implicava em uma espécie de revolução na maneira de organizar as tensões entre capital e trabalho. Era uma espécie de revolução reformista, dentro da ordem (cf. CEPÊDA; SOUZA, 2025).

indústria não dispunha de capitais privados suficientes para realizar as inversões exigidas por esse processo, o que tornava o capital público elemento estruturante de sua viabilização.

Para o terceiro grupo, formado pelos trabalhadores, a intervenção estatal incidia sobre a criação de condições institucionais mínimas para a organização coletiva, notadamente por meio do reconhecimento e da regulamentação de órgãos sindicais. Diante da impossibilidade de reivindicação individualizada de direitos, a ampliação da participação política e organizativa da classe trabalhadora configurava-se como condição necessária para a efetivação de seus interesses, conforme destacado por Przeworsky (1989).

O conjunto destes três interesses impulsionava o aumento das funções do Estado, fragilizando a disposição liberal e erigindo a questão nacional como projeto coletivo, irresolúvel pelas partes. A fundamentação política, neste debate, encontrava-se na arena econômica, que havia crescido de relevância tornando-se “a grande força dominadora e renovadora da vida social contemporânea” (VARGAS, 1938, p.114). E nos três interesses apontados havia a mesma consciência: o Brasil era um país atrasado e encontrava limites estruturais no subcapitalismo (depois subdesenvolvimento). O que os diferenciava eram os diagnósticos dados ao problema.

No caso brasileiro (como na maioria das formações latino-americanas) o liberalismo econômico e político foi recepcionado de modo seletivo, aclimatado aos condicionantes estruturais do sentido da colonização, conforme formulado por Caio Prado Júnior (1942). A posterior formulação da tese do subdesenvolvimento permitiria explicitar os limites dessa aclimação, demonstrando que a incorporação do liberalismo econômico se deu apenas de forma parcial. Por um lado, o modelo primário-exportador assumiu feição capitalista, organizando a produção, gerando excedentes e permitindo processos relevantes de acumulação. Por outro, esse mesmo modelo instituiu bloqueios estruturais à maturação das formas capitalistas, ao reproduzir um padrão de especialização produtiva incapaz de induzir a dinamização de outros setores da economia.

No momento de intensificação do processo industrial, essas travas associadas ao padrão primário-exportador manifestavam-se sob duas dimensões complementares. A primeira decorria de sua herança histórica, enraizada no passado colonial; a segunda, de sua atuação como força objetivamente adversa à industrialização a partir da década de

1920³⁹. No primeiro plano, a persistência da vocação agrária, combinada ao baixo grau de integração e expansão do mercado interno, retardava a diversificação produtiva e limitava as possibilidades de avanço industrial, operando como obstáculo estrutural à reorganização do sistema econômico.

Tal configuração estrutural aprofundava os limites objetivos ao desenvolvimento industrial, sobretudo ao bloquear a transição para a fase pesada da industrialização. Os entraves centrais não se situavam no plano conjuntural, mas em condicionantes sistêmicos: a insuficiência crônica de poupança interna apta a sustentar processos de alavancagem industrial; o atraso tecnológico acumulado; o alargamento do hiato de produtividade entre uma indústria de formação tardia e os padrões já consolidados nas economias centrais; e os elevados custos de implantação de setores estratégicos de infraestrutura (intensivos em capital, de maturação longa e estruturalmente pouco atrativos ao investimento privado). A consciência do atraso, longe de assumir caráter meramente retórico, operava como princípio organizador de estratégias deliberadas de aceleração do desenvolvimento, orientadas à compressão temporal das etapas históricas por meio do planejamento e da mobilização concentrada de recursos, como ilustram a experiência da NEP e sua tradução técnico-institucional no Plano de Metas de 1956 (CEPÊDA; SOUZA, 2024).

Nesse contexto, a insuficiência da poupança privada não apenas deslocou o eixo do financiamento para o setor público, como impôs o planejamento econômico enquanto condição necessária de racionalidade alocativa. A intervenção estatal deixou de operar de forma episódica para assumir caráter estrutural, incorporando a técnica e a capacitação da burocracia pública como dimensões constitutivas do próprio processo de desenvolvimento. A implantação da indústria pesada (em particular do complexo metal-mecânico) pressupunha a existência prévia de infraestrutura extensa e de cadeias produtivas longas e intensivas em capital, cuja viabilização extrapolava os limites de coordenação do mercado. A criação de empresas estatais emergiu, assim, não como desvio institucional, mas como resposta funcional aos gargalos estruturais da industrialização. Por meio de três vetores convergentes (investimento direto com capital público, planejamento econômico e constituição de estatais) o Estado e a condução planejada do desenvolvimento afirmaram-se como imperativos históricos.

³⁹ Ressalte-se que o projeto industrial somente foi implantado a partir do segundo decênio do século XX, caracterizando-se como uma situação de economia capitalista tardia (CEPÊDA; SOUZA, 2024).

A formulação de uma hipótese contrafactual de industrialização antecipada, situada na primeira metade do século XIX, isto é, em momento anterior à Segunda Revolução Industrial, evidencia o caráter historicamente condicionado desses bloqueios. A vocação agrária, compreendida como racionalidade estrutural derivada do padrão de formação colonial (e não como mera opção estratégica consciente da burguesia agrário-exportadora), operou como mecanismo de reprodução de uma economia primário-exportadora relativamente homogênea. Nesse ambiente, a indústria tendia a ser percebida como elemento artificial, exógeno e dissonante em relação à lógica dominante de acumulação.

Somente a partir das transformações associadas ao último ciclo econômico brasileiro a economia cafeeira passou a exercer papel dinamizador sobre os setores a ela articulados, induzindo efeitos de encadeamento sobre a indústria têxtil, os sistemas de transporte ferroviário e a infraestrutura portuária. A abolição da escravidão e a progressiva generalização do trabalho assalariado ampliaram o mercado interno, estimularam a diversificação produtiva e criaram condições mais favoráveis à dinamização da indústria nacional, ainda que sob limites estruturais persistentes⁴⁰.

O avanço das atividades industriais criou as condições objetivas para sua consolidação, convertendo a relação com a economia primário-exportadora em uma disputa estrutural pelo controle do Estado e de suas capacidades de coordenação e intervenção⁴¹. Ao longo do período 1930-1945, a inclinação pelo projeto industrial enquanto projeto nacional se fortaleceu com o aumento da destinação e recursos para o seu desenvolvimento. De outro lado, o setor agrário-exportador foi perdendo força em termos hegemônicos. Todavia, ainda era protegido pelas políticas de proteção de preços, ficando, ainda, resguardado da expensão dos direitos trabalhistas que se implantavam desde a Revolução de 1930, porém restringindo-se ao setor urbano⁴².

⁴⁰ Em Cepêda e Souza (2024, p.135), trazemos dados mais ampliados sobre o PIB brasileiro entre os anos de 1911 e 1945, indicando a efetiva participação do setor industrial e do agrário nele. Interessante observar que existem duas quedas vertiginosas, rompendo o padrão de crescimento nos dois setores: 1914 e 1929. Isso nos permite reafirmar que, embora a crise de 1929 tenha produzido efeitos deletérios na economia nacional, o fim da Primeira Guerra Mundial é o primeiro marco de queda das capacidades dos dois setores, sobretudo o agrário-exportador, que já estava fortemente consolidado (em detrimento do industrial, ainda premente).

⁴¹ Lembrando que ambos os setores dependiam do Estado no fornecimento de proteção e recursos. O setor agrário, pelas políticas de proteção ao café e o setor industrial na defesa pelo planejamento da industrialização (CEPÊDA; SOUZA, 2024).

⁴² É justamente nesse período que o segmento dos trabalhadores ganhava força internacionalmente, produzindo ecos no contexto nacional. Conforme Cepêda e Souza (2024, p. 136): “*os conflitos mundiais agravavam os desarranjos econômicos, e a economia nacional sofria com o desabastecimento e o*

O peso político dos setores industrial e trabalhista não podia mais ser ignorado. Ambos atrelados ao avanço da modernização brasileira, recolocavam a ordem econômica no centro dos debates. Getúlio Vargas, durante a Revolução de 1930, compreendeu a importância de inclusão destes atores no cenário político, formalizando com eles uma aliança.

O setor industrial reunia condições objetivas para assumir posição de protagonismo no projeto de modernização nacional, não apenas por expressar uma cisão estrutural no interior da burguesia, mas por se constituir como força contra-hegemônica em relação às antigas oligarquias agrárias, ao disputar a redefinição dos critérios de organização da economia e de exercício do poder estatal. Tratava-se de uma fração burguesa cuja racionalidade econômica se orientava prioritariamente para o mercado interno e cuja afirmação histórica se vinculava ao horizonte da industrialização como vetor de modernidade. Essa feição moderna, contudo, não implicava autonomia estrutural: a realização econômica mais acelerada do projeto industrial pressupunha o amparo direto do Estado, seja pela proteção, seja pelo financiamento, seja, ainda, pela coordenação dos investimentos.

A aliança entre o Estado e a burguesia industrial, esboçada na Era Vargas e consolidada de forma mais nítida durante o Estado Novo, não se configurava como arranjo contingente, mas como solução funcional aos limites estruturais do desenvolvimento tardio. Essa articulação evoluiria, no pós-guerra, para o bloco nacional-desenvolvimentista que se afirmaria a partir do Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), de 1948, conformando uma coalizão duradoura entre Estado, indústria e setores técnicos da burocracia econômica, conforme sistematizado por Bielschowsky (2004).

No plano organizativo, o setor industrial buscou dotar-se de densidade institucional e capacidade de formulação programática. A realização do I Congresso Brasileiro de Economia (1943), do Congresso Brasileiro da Indústria (1944) e da Conferência Nacional das Classes Produtoras (1945), bem como a elaboração da Carta Econômica de Teresópolis (1945), expressa menos episódios isolados de mobilização e mais um esforço consciente de construção de unidade política, formulação de interesses comuns e legitimação de uma agenda de desenvolvimento ancorada na industrialização e na intervenção estatal.

aumento dos preços das mercadorias, gerando inflação e piora nas condições de vida.” O resultado do processo foi a deflagração da Greve Geral de 1917 (FIORI, 1994; TOLEDO, 2017).

A densidade alcançada foi tamanha que gerou um intenso debate no âmbito das Comissões Técnicas criadas durante o Estado Novo expondo a cisão efetiva da burguesia nacional sobre o tema do planejamento e do estímulo à indústria. O relatório proposto por Roberto Simonsen no âmbito do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) expunha a sua defesa pela planificação como “*ferramenta de construção da soberania e da riqueza nacional*” (CEPÊDA; SOUZA, 2025, p. 138). Em síntese, o relatório de Simonsen colocava em situação de igualdade os problemas industriais, agrícolas, comerciais, os sociais e os econômicos.

Impõe-se [...] a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis à sua segurança e sua colocação em lugar condigno, na esfera internacional. (Simonsen & Gudin, 2010, p. 131)

A resposta de Eugênio Gudin, liberal⁴³ e claramente contrário às políticas de planejamento, giraria em torno da afirmação de que no Brasil já havíamos avançado de forma assustadora para o capitalismo de Estado, havendo um claro monopólio dos investimentos em infraestrutura e da implementação da indústria pesada.

Simonsen e Gudin representam bem os dois campos da teoria econômica em disputa no período, com o posicionamento dos industriais encaminhando-se para o planejamento desenvolvimentista. Com a maneira pela qual ocorreu o processo de modernização no Brasil, notadamente com a estreita relação entre industriais e fundos públicos, a burguesia industrial se afastaria do campo econômico liberal. Premida pelo financiamento público para superar o subdesenvolvimento, esse setor precisaria capturar as capacidades do Estado para a promoção e aceleração da industrialização pesada e o impulso tecnológico. (CEPÊDA; SOUZA, 2024, p.139)

No período compreendido entre 1930 e 1980, o liberalismo econômico operou predominantemente como discurso legitimador das elites econômicas, dissociado de

⁴³ Sobre a classificação dos autores como liberais q, ver Cannone (2022, p.109): “*É ponto comum na bibliografia (BIELSCHOWSKY, 2001, 2004; CURI, CUNHA, 2015; CEPÊDA, 2004; FREITAS JR., 2018) entender do embate ocorrido entre 1944 e 1945 entre as ideias de Roberto Simonsen e Eugênio Gudin como um atrito entre um nacionalista e um liberal, ou entre um projeto de desenvolvimento baseado em capital estatal e capital privado nacional (com ênfase na indústria) e outro próximo do laissez-faire, do capital estrangeiro e do setor agroexportador. A nosso ver, esta interpretação privilegia aspectos econômicos de classificação e análise do pensamento destes autores. Por isso, pode-se considerar Gudin um liberal de modo a opor este conceito ao nacionalismo de Simonsen. Entretanto, do ponto de vista das ideologias políticas, ambos podem ser considerados liberais*⁴¹. Naquele contexto histórico de fim da Segunda Guerra Mundial e de consolidação de um modelo econômico keynesiano, o Brasil estava encerrando o governo de Getúlio Vargas, – cuja última fase (1937-1945) foi uma ditadura – responsável por realizar um projeto político e econômico de industrialização centrado no Estado e com planejamento público das atividades. Portanto, o dilema que se colocava para os anos seguintes era sobre qual modelo de desenvolvimento seguir dentro de marcos democráticos”.

uma prática efetiva orientada pelo mercado. A dinâmica concreta da acumulação manteve-se estruturalmente subordinada à coordenação estatal, enquanto, no plano político, as instituições liberais (e, em particular, a democracia) jamais ocuparam posição central na arquitetura do poder. Considerada em perspectiva agregada, e não a partir de comportamentos individuais, a burguesia industrial revelou elevada capacidade de adaptação a distintos arranjos político-institucionais: conviveu sem fricções relevantes com o autoritarismo do Estado Novo, acomodou-se ao planejamento desenvolvimentista no interregno democrático de 1945 a 1964 e ajustou-se, novamente, à versão autoritária do desenvolvimentismo autoritário implementada pelo regime militar.

Essa plasticidade política não deve ser interpretada como mero oportunismo conjuntural, mas como expressão de uma lógica estrutural de instrumentalização do Estado. As alianças estabelecidas pelo setor industrial orientavam-se menos por compromissos normativos com formas específicas de regime e mais pela funcionalidade desses arranjos no reconhecimento da condição do subdesenvolvimento e a consequente necessidade de superação o atraso. Nessas condições, a proximidade com o Estado convertia-se em mecanismo privilegiado de transposição de dificuldades sistêmicas (escassez de capital, insuficiência tecnológica, gargalos de infraestrutura) reforçando a dissociação entre liberalismo e planejamento.

A articulação simultânea com o segmento industrial e com parcelas organizadas do mundo do trabalho constituía, por sua vez, uma base de sustentação política relevante em um contexto marcado pela recorrência de crises, rupturas institucionais e pactuações rápidas entre frações das elites. Esse arranjo permitia recomposições céleres do bloco no poder, assegurando governabilidade em cenários de instabilidade, ainda que ao custo da contenção do conflito social e da limitação do alcance democrático, conforme assinalado pela literatura especializada (Pandolfi & Grynszpan, 1997; Camargo, 1983; Codato, 2015; CEPÊDA e SOUZA, 2024).

Em síntese, não se trata de minimizar a relevância do contexto latino-americano para a compreensão do caso brasileiro. Trata-se, antes, de afirmar que esse contexto, embora estruturante, não esgota a explicação. A especificidade da formação nacional (fortemente ancorada em uma economia primário-exportadora, herdeira do padrão colonial e dotada de elevada capacidade de geração de excedentes) operou, paradoxalmente, como fator de bloqueio à diversificação produtiva e à industrialização.

A própria eficiência relativa desse modelo reduzia os incentivos à transformação estrutural, convertendo-se em obstáculo endógeno ao desenvolvimento nacional.

É apenas quando esse padrão entra em tensão aberta com o projeto industrial que se tornam possíveis saltos qualitativos no enfrentamento do atraso. A emergência do antagonismo entre o setor primário-exportador e o setor industrial não constitui, portanto, mero conflito setorial, mas momento decisivo de reorientação da lógica de acumulação. A esse processo somam-se os choques externos que incidem sobre uma economia estruturalmente vulnerável: a Primeira Guerra Mundial, em 1914, inaugura um ciclo de rupturas com impactos profundos sobre a economia nacional, antecedendo e preparando o terreno para a crise de 1929, que, embora central, não representa um evento isolado, mas o ápice de uma sequência de crises já em curso desde a década anterior.

2.6. Uma síntese: o quadro específico do Brasil enquanto uma economia subdesenvolvida

A análise empreendida evidencia que a crise de 1929 funcionou menos como causa isolada da industrialização latino-americana e mais como catalisador de um processo de reconfiguração institucional já latente. Ao expor simultaneamente a vulnerabilidade externa e a fragilidade produtiva das economias periféricas, o colapso do modelo primário-exportador impôs a necessidade de novas formas de coordenação econômica, nas quais o Estado assumiu papel central. A industrialização por substituição de importações emergiu, assim, como resultado contingente de restrições objetivas, e não como fruto de um planejamento prévio coerente, sendo posteriormente consolidada por meio da construção deliberada de instrumentos jurídicos e administrativos.

O Brasil, embora integrado ao espaço latino-americano, apresentou padrões próprios de ruptura, temporalidade distinta das crises e trajetórias singulares de transformação institucional, absorvendo (e em alguns momentos antecipando) os efeitos dos choques externos. Essa especificidade não decorre de isolamento, mas da combinação entre inserção periférica e condicionantes internos herdados do padrão de formação colonial.

Na primeira metade da década de 1930, a exaustão do modelo agrário-exportador, articulada ao fortalecimento relativo da industrialização e à expansão do mercado interno, produziu uma cisão estrutural no interior da burguesia nacional. De um lado, manteve-se um bloco organizado para fora, subordinado à lógica do mercado internacional e hegemonizado pelo setor cafeeiro; de outro, consolidou-se um bloco organizado para dentro, sob liderança industrial, orientado à demanda doméstica. Essa clivagem redefiniu a disputa pelo controle do Estado e de suas capacidades de coordenação econômica, convertendo a industrialização em eixo central do projeto de modernização nacional.

O avanço da industrialização foi impulsionado tanto por choques externos (notadamente a Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929) quanto pela crítica aos limites estruturais do modelo primário-exportador, incapaz de promover crescimento com difusão de renda e expansão sustentada da produtividade. A ampliação do mercado interno, o ingresso de novas forças sociais na arena pública e a centralidade crescente da questão do trabalho reconfiguraram a base social do Estado, impondo a incorporação de interesses industriais e trabalhistas ao cálculo político. Nesse contexto, a centralidade estatal passou a ser reconhecida por distintos grupos sociais, ainda que mobilizada de forma assimétrica.

A insuficiência de poupança privada, o atraso tecnológico e os elevados custos da infraestrutura bloquearam a transição espontânea à industrialização pesada, impondo o planejamento, o investimento público e a criação de empresas estatais como imperativos históricos. A aliança entre Estado, burguesia industrial e setores organizados do trabalho estruturou o bloco nacional-desenvolvimentista, no qual o liberalismo econômico operou predominantemente como discurso legitimador, dissociado de uma prática de coordenação estatal. Esse arranjo, funcional à superação do atraso, assegurou governabilidade em contextos de crise, ao custo da contenção do conflito social e da limitação do alcance democrático.

Do ponto de vista interpretativo, o capítulo sustenta que o caso brasileiro não se limitou a um aumento quantitativo da intervenção estatal, mas implicou uma mudança qualitativa na relação entre direito, economia e política. A incorporação de finalidades econômicas e sociais ao texto constitucional, a relativização do caráter absoluto da propriedade e a formação de uma burocracia tecnicamente orientada redefiniram os parâmetros de legitimidade da ação estatal. Contudo, essa institucionalização ocorreu sob tensões permanentes: a convivência entre legalidade liberal e práticas

intervencionistas produziu arranjos híbridos, capazes de sustentar a industrialização em sua fase inicial, mas insuficientes para enfrentar reformas distributivas mais profundas.

As ambivalências identificadas revelam limites internos do próprio modelo desenvolvimentista. A proteção prolongada e a centralização decisória favoreceram a acumulação industrial, mas também cristalizaram desigualdades regionais, gargalos sociais e bloqueios políticos que restringiram a capacidade de adaptação do sistema. O esgotamento do ciclo democrático-desenvolvimentista, ao início da década de 1960⁴⁴, expôs a dependência do modelo em relação a uma coalizão política estável e à possibilidade de revisão contínua de seus instrumentos, condições que não se mantiveram no contexto de crescente polarização.

Ao situar a experiência brasileira entre 1930 e 1964 como um processo de construção institucional marcado por avanços e contradições, o capítulo contribui para um entendimento mais refinado da ordem econômica constitucional que se consolida no pós-guerra. Os resultados alcançados dialogam com debates mais amplos sobre desenvolvimento, democracia e capacidade estatal, ao indicar que a intervenção pública, embora necessária à industrialização tardia, não é autossuficiente para resolver conflitos estruturais. Essa constatação prepara o terreno analítico para examinar, nos desdobramentos posteriores da tese, como tais tensões foram reinterpretadas, aprofundadas ou reconfiguradas em novos contextos políticos e constitucionais.

⁴⁴ Vale ressaltar a cronologia completa do ciclo desenvolvimentista: proto-desenvolvimentismo, compreendido entre 1935-1945, desenvolvimentismo consolidado e democrático, compreendido entre 1946-1964 (CEPÊDA; SOUZA, 2024).

CAPÍTULO 3 – Radiografia da Constituinte

O exame da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 que se desenvolve neste capítulo não pretende formular ou testar hipóteses específicas, nem tampouco oferecer uma interpretação exaustiva do texto constitucional dela resultante. A abordagem adotada é outra: trata-se de uma reconstrução analiticamente orientada de seu contexto histórico, institucional, partidário e sociopolítico, com o objetivo de identificar os condicionantes que delimitaram o campo de possibilidades no interior do qual o processo constituinte se desenrolou.

Parte-se do pressuposto de que a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 não pode ser adequadamente compreendida apenas como um momento de consolidação democrática ou de inflexão liberal após o Estado Novo. Ao contrário, a análise que se segue sustenta que o processo constituinte operou sob fortes continuidades institucionais, jurídicas e políticas, herdadas do período anterior, as quais exerceram influência decisiva tanto sobre a dinâmica interna da Assembleia quanto sobre o alcance efetivo das alternativas normativas então disponíveis. É a partir dessa perspectiva que se examinam, nas seções seguintes, os pródromos legais da Constituinte, a configuração do sistema partidário, o perfil de seus membros e alguns traços gerais da Constituição de 1946, buscando evidenciar os limites estruturais que condicionaram a conformação do texto constitucional, apesar da retórica e da autocompreensão liberal mobilizadas por parte expressiva dos atores envolvidos.

3.1. Prólogo da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

As movimentações em torno do fim do Estado Novo e início do processo de redemocratização do país, começaram com a publicação da Lei Constitucional nº 9, em fevereiro de 1945. Entendidas como uma espécie de emenda à Constituição vigente (BONAVIDES; ANDRADE, 1991), as Leis Constitucionais tinham um status supralegal e, por meio delas definia-se as alterações necessárias ao texto vigente. A Lei Constitucional nº 9 teve como principal importância a definição do retorno à normalidade constitucional do país, já que a carta vigente era a de 1937, autoritária. Por meio dela, Vargas estabeleceu o Conselho Nacional, órgão que fazia as vezes de Senado Federal, e impunha o retorno do Parlamento; criava o Conselho de Economia Nacional,

com competência para reger questões econômico-trabalhistas, industriais, agrícolas e matérias creditícias; por meio do artigo 62, mantinha as competências legislativas originárias no Executivo Federal, reservado ao legislativo uma participação restrita (somente $\frac{1}{5}$ dos deputados ou dos integrantes do Conselho Nacional poderia atuar na proposição das leis); impunha limites para alteração da Carta de 1937, reservando a iniciativa ao Presidente. Em caso de recusa da Câmara à proposta presidencial, o projeto deveria ser submetido à análise em plebiscito nacional.

A Lei Constitucional nº 9 mantinha a linha de ação prevista na Constituição de 1937, fazendo apenas algumas alterações necessárias em face das pressões que o governo Vargas enfrentava no início de 1945. Ela, por exemplo, estatuiu o Presidente da República como a autoridade suprema da Nação, subordinando todos os outros poderes a ele. Retirava-se qualquer traço de autonomia e de separação entre os poderes, mantendo a centralidade no Executivo conforme a tradição antiliberal de 1937 encabeçada por Francisco Campos (SANTOS, 2007). A estratégia de reafirmar alguns dos princípios de 1937 nesta Lei Constitucional acontecia pela necessidade, para Vargas, de garantir certa sobrevida ao Estado Novo, uma vez que desde 1943 com o Manifesto dos Mineiros, o Estado Novo enfrentava resistências públicas de correntes liberais.

Apesar das evidentes contradições da Lei Constitucional nº 9 (ao mesmo tempo que estabelecia o retorno do Senado, o Conselho de Economia Nacional, e etc., condicionava toda decisão ao Presidente da República), ela tem uma particular importância porque foi o primeiro movimento, ainda na vigência do Estado Novo, a fazer algumas concessões em prol de uma possível abertura do regime. Além disso, a Lei Constitucional parece ter dado fôlego para uma nova reestruturação partidária no período, já que naquele semestre a União Democrática Nacional e o Partido Social Democrático, dois dos maiores partidos do período, foram criados.

Na sequência, o segundo movimento em direção à constituinte se deu com a decretação do Código Eleitoral, em maio de 1945. Ele organizava o processo de seleção dos constituintes, definindo as eleições para dezembro daquele ano. O código estabelecia, ainda, duas importantes modificações: (i) a obrigatoriedade de abrangência nacional dos partidos políticos; (ii) a proibição do registro de partidos marcadamente antidemocráticos, o que evidenciava os ventos de hipervalorização democrática no pós-guerra no país.

O terceiro passo legal rumo à constitucionalização foi a publicação do Decreto nº 8.063 em outubro de 1945, pouco antes do golpe que destituiu Vargas e deu fim ao Estado Novo. No texto, havia a previsão legal de uma data para a realização das eleições estaduais e também a exigência de que os estados outorgassem as suas respectivas Constituições. Esta última determinação do decreto, embora à primeira vista parecesse um incentivo aos movimentos constitucionais do país, era, na verdade, mais um obstáculo imposto à mudança do regime. Mais do que uma concessão ao fim da ditadura, exigir dos estados a outorga de uma constituição naquele momento atrasaria mais ainda o processo de retomada constitucional.

Do ponto de vista factual, o processo constitucional teve condições de aceleração somente após a queda de Vargas. Após o golpe de outubro de 1945, José Linhares, então presidente do Supremo Tribunal Federal assumiu a presidência. Seguindo o padrão de mudança legal, ele editou as Leis Constitucionais nº 13 (em 12/11/1945) e nº 15 (em 26/11/1945). A primeira, com base em interpretação do TSE, determinava que os deputados e senadores eleitos deviam assumir o papel de constituintes, deixando a legislação ordinária a cargo do Presidente da República a ser eleito no pleito que se aproximava. A segunda, determinava que ao final da constituinte haveria a conversão do mandato dos constituintes em legisladores ordinários.

A matéria da Lei Constitucional nº 13 foi amplamente debatida durante os trabalhos da constituinte, haja vista a discordância expressa de vários parlamentares quanto à aglutinação de funções executivas e legislativas (ordinárias) na Presidência da República⁴⁵. Isso, na prática, não representava diferença alguma do modelo político do Estado Novo. Outrossim, não houve nenhum esforço legal após o fim da ditadura em restringir os poderes da Constituição de 1937 por meio de sua revogação. As Leis Constitucionais editadas, ao contrário, apenas organizavam questões práticas envolvendo as eleições e a convocação de nova Assembleia Constituinte. Pode-se pensar que a própria ideia de reconstitucionalização do país, que estava em curso, já representava um esforço de negação do regime anterior. Mas na prática, parece não ter

⁴⁵ Lembramos da discussão proposta por Elster (1998) no final dos anos noventa, na esteira das discussões sobre as democracias deliberativas, de que seria desejável que em momentos de assembleias constituintes, estas tivessem unicamente o poder de construção da nova Carta, enquanto outra câmara ficasse responsável pela condução do processo legislativo ordinário. Obviamente o autor reconhece a dificuldade nesta divisão, justamente pela razão prática: seria muito difícil manter duas câmaras em funcionamento, ainda mais em períodos de convulsão política, como costumam ser as constituintes. E de fato a dificuldade foi grande: mesmo com todas as oposições expostas pelos constituintes (da UDN ao PCB), a Presidência da República concentrou os poderes legislativos ordinários durante o funcionamento do processo constituinte.

havido esforço prévio do ponto de vista legal, o que também foi alvo de intensos debates durante a Assembleia Nacional Constituinte.

A análise desses prólogos legais permite compreender que a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 ocorreu sob um enquadramento normativo que, longe de representar uma ruptura institucional plena, preservava elementos centrais da ordem jurídico-administrativa anterior. Esse dado inicial é relevante não apenas como antecedente formal do processo constituinte, mas como indicativo dos limites institucionais que desde o início condicionaram o alcance das deliberações da Assembleia e a extensão das transformações constitucionais então em jogo.

3.2. A estrutura da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

Os trabalhos da constituinte tiveram início formal logo em 1º de fevereiro de 1946, com a realização da Sessão Preparatória (efetivamente a primeira sessão). Seu fim, ocorreu em 18 de setembro de 1946, com a promulgação da nova Carta. Ao todo, foram 180 sessões da Grande Comissão⁴⁶ até que a Carta fosse promulgada. As sessões preparatórias foram dirigidas pelo então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Valdemar Falcão. Nelas, foram definidas a eleição da Mesa Diretora, o Regimento Interno, a Comissão da Constituição e as subcomissões temáticas.

O papel da Comissão de Constituição era o de conduzir os trabalhos e receber as propostas já filtradas no âmbito das subcomissões, que produziam as discussões temáticas, bem como os anteprojetos⁴⁷ de suas matérias específicas⁴⁸. Este processo resultou na produção de um texto primitivo de Constituição, que permitiu a apresentação de emendas. Ao todo, foram apresentadas 4.092 proposições (ANAIS, 1947; BRAGA, 2008). Ao fim da apreciação das emendas, foi elaborado o Projeto Revisto, procedendo-se às votações por títulos e capítulos, apreciação das disposições transitórias e, por fim, a redação final da Carta. Sobre a estrutura dos Anais temos: (i) eleição da Mesa da ANC (ANAIS, I, pp.16-30); (ii) Elaboração do Regimento Interno

⁴⁶ A Grande Comissão era o espaço da constituinte propriamente dito. Nela seriam discutidos os temas de maior envergadura, já maturados nas comissões temáticas (DRAIBE, 2004). Os Anais da Assembleia Nacional Constituinte são as expressões textuais dos debates neste local.

⁴⁷ Diferentemente de 1934, a Constituição de 1946 não teve anteprojeto prévio. As propostas de redação dos capítulos, ocorreram no âmbito das subcomissões.

⁴⁸ Nos capítulos seguintes, citaremos o anteprojeto produzido por Agamenon Magalhães no âmbito da Subcomissão VII – Da Ordem Econômica e Social, em que se estabeleceu as primeiras diretrizes do que seria o capítulo específico da Carta de 1946.

da ANC (ANAIS, I e II, pp.45-347; (iii) eleição da Comissão de Constituição e das Subcomissões temáticas (ANAIS, III, pp.358-373); (iv) elaboração dos anteprojetos pelas subcomissões temáticas (ANAIS, X, p.214); (v) apresentação ao plenário do Projeto de Constituição sem emendas e uniformizado pela Grande Comissão (ANAIS, X, pp.223-256; (vi) discussão e apresentação de emendas (ANAIS, X, p.257; ANAIS, XX, p.194); (vi) apresentação do Projeto Revisto após as emendas (ANAIS, XX, pp.194-251); (vii) votação em plenário dos títulos e capítulos do Projeto Revisto ANAIS, XXI, p.03; ANAIS, XXIV, p.428); (viii) redação final do Projeto da Constituição (ANAIS, XXIV, p.227); (ix) discussão das Disposições Transitórias (ANAIS, XXIV, p.227; ANAIS, XXVI, p.148); (x) apresentação da redação final ANAIS, XXVI, pp.149-176); (xi) encerramento da ANC com a eleição do vice-presidente da República, dando início à legislatura ordinária (ANAIS, XXVI, p.178-371)⁴⁹.

No interior dessa engrenagem institucional, a Subcomissão da Ordem Econômica e Social ocupou posição particularmente relevante. Destacava-se tanto pela composição de seus membros quanto pela densidade política dos debates ali travados. Foi presidida por Adroaldo Mesquita (PSD/RS) e teve como relator Agamenon Magalhães (PSD/PE), que havia exercido o cargo de interventor federal em Pernambuco durante o Estado Novo, além de ter ocupado o Ministério da Justiça em 1945, ocasião em que foi responsável pela elaboração da chamada Lei Malaia⁵⁰. Integravam ainda a Subcomissão Hermes Lima (ED/DF), advogado e ex-militante da Aliança Nacional Libertadora; Baeta Neves (PTB/DF), advogado trabalhista, dirigente nacional do PTB e vinculado à Fiesp; e Café Filho (PSP/RN), que posteriormente viria a exercer a Presidência da República.

No interior da Comissão da Constituição, essa Subcomissão afirmava-se como o espaço de maior densidade ideológica e programática (BRAGA, 2008). Sua composição reunia parlamentares organicamente vinculados às demandas dos grupos urbanos organizados e comprometidos com uma concepção de Estado que ultrapassava a função de garantidor formal da ordem econômica, assumindo papel ativo na definição de seus conteúdos e objetivos. Não se tratava, portanto, de mera sensibilidade social difusa, mas da formulação consciente de uma agenda que tensionava os limites do liberalismo

⁴⁹ Essa estrutura foi elaborada com base em Braga (2008).

⁵⁰ Decreto-Lei nº 7.666/1945 que regulava a ação dos trustes no Brasil, evitando-se abuso do poder econômico e a formação dos cartéis.

econômico tradicional, abrindo espaço para a ampliação de direitos sociais e trabalhistas como elementos constitutivos da própria ordem econômica.

Essa orientação encontrou expressão direta no anteprojeto redigido por Agamenon Magalhães, no qual se condensavam as principais teses do proto-desenvolvimentismo nacionalista presentes na Constituinte de 1946. A apresentação do texto à Comissão da Constituição, na 49ª sessão conjunta, em 13 de maio de 1946, inaugurou uma fase de confrontação aberta em torno dos dispositivos da ordem econômica e social, convertendo esse título constitucional em um dos principais eixos de disputa política e ideológica do processo constituinte.

3.3. O quadro partidário na constituinte

A localização histórica da constituinte de 1946 dificultou fortemente a negação de continuidades. Seja do ponto de vista institucional, da preservação de órgãos administrativos do Estado, ou mesmo das figuras políticas, o espaço temporal entre a passagem do Estado Novo e a nova ordem constitucional herdou muitos elementos do período anterior. Obviamente não indicamos que seria necessário a total substituição dos atores políticos no momento. Neste caso específico, o que importa é a trajetória política destes atores desde a década de 1930, sua eventual passagem ou oposição ao Estado Novo, e as tomadas de posição a partir de 1945.

Nesse sentido, Gláucio Soares indica que “o golpe que depôs Getúlio Vargas foi um golpe puramente político, não uma revolução sócio-econômica”(SOARES, 1973, p. 69). O golpe se restringiu à deposição de Vargas, mantendo as estruturas socioeconômicas inalteradas, preservando o poder oligárquico (municipal e estadual) e mantendo o sistema político dos estados e municípios sem mudanças substanciais (SOARES, 1973; SOUZA, 1983).

Face à inexistência, em 1945, de qualquer movimento contestatório de amplas bases sociais, ou inspirado em metas ideológicas capazes de levar a uma confrontação mais drástica, a proposição de que partimos – a existência de continuidade em importantes aspectos político-institucionais – nada tem de surpreendente. Pelo contrário, é inteiramente lícito supor que, sob tais condições, a estrutura anterior será o principal fato determinante da que vier a ser formada. O importante, todavia, é realizar um esforço de especificação desse suposto, mostrando de que maneira se entrelaçam e interagem o legado e as novas criações: que contradições e incongruências

resultam de sua associação. O advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência de uma ideologia autoritária de Estado. (SOUZA, 1983, p. 105–106)

A manutenção de grande parte do aparato institucional no pós-1945 teve duas importâncias⁵¹. Em primeiro lugar, afastava-se do horizonte político a possibilidade de uma ruptura institucional de grande magnitude, como a verificada em 1930. Em segundo lugar, a preservação de determinadas práticas e estruturas estatais criou as condições para a formação e consolidação de partidos de âmbito nacional, conforme assinala Nunes (2003). No imediato fim do Estado Novo, apenas o Partido Comunista Brasileiro, com um ideologia consistente, tinha feições de um partido nacional (SOARES, 1973). Todavia, as alterações da legislação eleitoral (Lei Agamenon) e a continuidade de movimentos contestatórios mais organizados (como o Manifesto dos Mineiros de 1942) começavam a dar condições para a institucionalização dos outros partidos.

O P.S.D. e a U.D.N., ainda que inexistentes durante a ditadura como partidos políticos formais, dispunham das bases sócio-econômicas e de um aparelho organizacional nos níveis municipais e estadual, sendo a sua formação um problema de articulação entre os líderes estaduais. Em boa parte, o P.S.D. representava o situacionismo da época da ditadura e a U.D.N. a oposição. A U.D.N., produto da conspiração contra Vargas, já dispunha, inclusive, de uma base organizacional a nível nacional, além de um importante entrosamento com setores das Forças Armadas. Tanto o P.S.D. quanto a U.D.N. ancoravam boa parte do seu poder na dominação sócio-econômica local, seja exclusiva de um dos dois ou divididas entre eles. (SOARES, 1973, p. 69–70)

No caso específico do PSD a situação era delicada. Vargas não apoiava a ideia de que o partido fosse criado da periferia para o centro, ou seja, que ele surgisse por fora do Estado. A solução era criar partidos aproveitando as estruturas das interventorias,

⁵¹ Como parte desse aparato, citamos a manutenção das estruturas trabalhistas, reunidas na CLT; a manutenção do DASP e do Conselho de Economia Nacional, por exemplo. Chaloub (2024, p.192) afirma que *“as continuidades [da Constituição de 1937 na de 1946], deve-se ressaltar, estavam não apenas não explícitas nas afirmações da Constituição, mas também nos seus silêncios, que permitiam a vigência de muitos dos mais repressivos dispositivos legais estadonovistas. A opção da Constituinte de não revogar a Constituição de 1937, assim como a maioria das suas leis ordinárias, mudava significativamente o contexto das escolhas constituintes, dando sentidos diversos a muitas omissões.”*

que dispunham de capilaridade estadual e municipal⁵² (OLIVEIRA, 1973b; SOUZA, 1983; VALLADARES, 1966; VASSELAI, 2010). A forma de criação do PSD foi determinante na sua caracterização como um partido “solidamente instalado no centro político” (HIPOLITO, 1985), já que era ele quem ditava o andamento da democracia naquele momento, além de ser o partido com maior sucesso eleitoral no período.

O sucesso eleitoral do PSD, evidente nas eleições de 1945, 1950, 1954, 1958 e 1962⁵³, era o que o sustentava na política nacional. Lúcia Lippi Oliveira (1973a) atribuiu esse sucesso à composição estrutural do partido. Para a autora, a origem do partido foi incomum não podendo ser classificada dentro dos parâmetros definidos por Duverger (1970) para diferenciar origem interna e externa de um partido. Isso porque ele foi criado por ordem do governo, utilizando a máquina governamental fundada no Estado Novo. Por isso, a formação do PSD a partir “de cima” e a tendência à descentralização são elementos importantes que influenciaram o seu funcionamento ao longo da República de 1946.

Outro elemento que indica o sucesso do PSD, como sustenta Oliveira (1973a), era o fato de que o partido se comportava como um partido de quadros. Na definição de Duverger (1970), os partidos de quadro se valem da incorporação de pessoas ilustres que funcionam como um “caução” ao candidato, financiando-o e atraindo votos. Neste caso, “a qualidade importa mais que tudo: amplitude do prestígio, da habilidade da técnica, importância da fortuna. O que os partidos de massa obtêm pelo número, os partidos de quadro obtêm pela escolha” (DUVERGER, 1970, p. 100).

Ser um partido “criado de cima”, também trazia outro fator determinante para a consolidação do PSD: embora o partido contasse com diretórios estaduais e municipais

⁵² Em “Carne e osso da elite política brasileira pós-30”, Sérgio Miceli (1986), faz uma ampla exposição das características econômicas e sociais dos políticos profissionais da geração de 1930-40, sustentando que as determinações de classe destes políticos foram fundamentais na definição do modo de atuação na política nacional. Neste estudo, o autor debruçou-se sobre a formação dos quadros partidários na constituinte de 1946, evidenciando as origens sociais, os parentescos e a formação acadêmico-profissional dos constituintes, argumentando que o esclarecimento das origens sociais destes atores é fundamental para a compreensão das alianças e das tomadas de posição que eles empreenderam entre 1946-64. Ou seja, para Miceli, as explicações fundadas apenas em critérios institucionais ou ideológicos não seria suficiente para compreender a formação partidária e as alianças no período. Em que pese a importância deste estudo, concordamos com Brandão (2010) no sentido de que uma melhor forma de abordagem é ir das ideias e das formas ao social, evitando-se determinismos e o impedimento, *a priori*, das mediações que ocorrem entre ideias e entre atores. Ou seja, a origem social, de classe, e a natureza das relações entre os atores é importante, pois é ela que dá forma e sentido prático às ideias. Todavia, estes elementos não são portadores do sentido prático das ideias e das ideologias, sendo, ao contrário, atravessados por ela.

⁵³ Nicolau (2004) revisita os dados disponíveis sobre as eleições no período 1946-64, sustentando que havia forte estabilidade no sistema partidário (ao menos em relação às eleições para a Câmara dos Deputados) e que neste quadro o PSD foi dominante até 1962, ano em que o PTB obteve um sucesso eleitoral importante (sai de 22 cadeiras em 1945 para 105 em 1962).

(por conta da capilaridade das interventorias), o Diretório Nacional centralizava as decisões. Além disso, havia uma certa hierarquia entre os diretórios Regionais a depender da influência de cada estado⁵⁴.

Assim como na relação Estados-União encontram-se Estados mais fortes, mais independentes que outros, o mesmo pode ser pensado na relação entre os Diretórios Regionais do PSD. Alguns Estados tinham maior contingente eleitoral, isto colaborava para a existência de uma hierarquia dos Diretórios Regionais. A posição do Diretório Regional podia depender também da composição da sua Assembleia Nacional Constituinte federal, já que os deputados federais participavam das reuniões do Diretório Nacional, mas isto dependia também da posição do Partido na política estadual. A composição do Diretório Nacional criava um vínculo entre as chefias estaduais e nacional. O papel da diretoria e principalmente do Presidente se destacava, parecia ser de grande peso enquanto denominador comum de diferentes tendências, enquanto figura primordialmente dedicada à formação, à criação de um consenso. (OLIVEIRA, 1973a, p. 150)

De forma geral, o partido era composto por tendências diversas, acomodadas nos Diretórios Regionais e controlada pelo Diretório Central (que conferia coesão às divergências partidárias). Era, portanto, um partido estruturado sob o solo da centralização política, mas que não deixou de conceder espaços de dissidência controlada para as lideranças estaduais. Talvez essa “dissidência controlada” aliada à inserção regional tenham sido as razões do sucesso eleitoral do partido. Elas, pelo menos, explicam de forma objetiva como as diferenças internas poderiam ser flexibilizadas de forma a consolidar uma disciplina partidária forte (OLIVEIRA, 1973a).

Ao contrário do PSD, que já havia experimentado um ensaio de formação a partir das interventorias no Estado Novo, a UDN fora ensaiada também durante o Estado Novo, mas em clara oposição. O “partido dos bacharéis”, reunia em seus quadros os homens catedráticos das grandes faculdades de direito, que dominavam a cena política e na acidez de sua atuação a partir da criação do partido (CHALOUB, 2019). Assim, o “partido dos notáveis”, ou ainda “o partido das classes médias”, como bem destacou Benevides (1981), foi consolidado em um cenário otimista aos liberais

⁵⁴ Vassalai (2010) trata do enfraquecimento do diretório paulista do PSD em face dos outros diretórios. A razão para isso era justamente a rejeição de Vargas em São Paulo, com tensões abertas desde a Revolução de 1930. Em sua tese, o autor argumenta que, apesar da força econômica de São Paulo, o estado não conseguiu exercer influência significativa na cena política na redemocratização em 1945. Esse resultado ocorreu por conta da fragmentação das elites políticas paulistas e do surgimento de novas lideranças de outros estados.

brasileiros, que desde 1942 se posicionaram frontalmente ao regime de Vargas, aproveitando a “luta contra os fascismos externos e internos”⁵⁵ como movimento de oposição ao regime.

O partido valia-se do resgate de um imaginário liberal no Brasil, que havia sido subjugado desde a ascensão de Vargas ao poder na década de 1930⁵⁶. O ápice da oposição liberal era o Estado Novo, autoritário por autodenominação e pelos fatos e antiliberal em essência. E mais: o Estado em si era compreendido como uma extensão do varguismo, o que justificaria uma resistência a qualquer forma de ação estatal (CHALOUB, 2016). Dessa forma, o liberalismo udenista era construído como uma visão de mundo e como prática política, ou seja, ele seria o ideário com capacidades de superação do atraso forjando a modernização brasileira, ao mesmo tempo em que era o instrumento de oposição ao “Leviatã” (DRAIBE, 2004).

O “mito fundador” do partido (O manifesto dos Mineiros, de 1943), que era a materialização do ideário liberal do partido, ilustrava bem a instrumentalização do liberalismo udenista como visão de mundo e prática política. No texto, eles afirmavam a necessidade de buscar inspiração nas ideias do passado de forma a apresentar argumentos sólidos contra a centralização operada no Estado Novo. Era a reedição de uma das principais querelas que perdurariam durante toda a República: a oposição entre vocações centralizadoras, tendentes à “construção de uma identidade nacional” *versus* a defesa do federalismo e da autonomia dos estados, mantendo-se as dominações oligárquicas fortemente consolidadas durante a Primeira República. O Manifesto não ocasionou em uma reforma constitucional imediata. Todavia, foi um marco importante em um momento de oposição aberta ao regime varguista, que até então havia conseguido suprimir substancialmente a oposição.

O Manifesto dos Mineiros (e consequentemente a UDN) evocavam figuras de um suporte passado liberal brasileiro⁵⁷, sustentando que essa tradição – o liberalismo –

⁵⁵ Cf. Almino (1980).

⁵⁶ O termo liberalismo é empregado neste trabalho de forma historicamente situada, privilegiando-se seu uso como categoria mobilizada pelos próprios atores políticos e intelectuais do período analisado, e não como ideal normativo abstrato ou modelo teórico trans-histórico. Quando utilizado como categoria analítica, o liberalismo é compreendido em sua concretude histórica, marcada por ambiguidades, acomodações e tensões internas, particularmente no contexto brasileiro do pós-1930, no qual discursos liberais coexistiram com arranjos institucionais que preservavam ampla margem de atuação estatal.

⁵⁷ O Manifesto cita expressamente nomes como Teófilo Otoni, Francisco Otaviano, Tavares Bastos, José Bonifácio, Aristides Lobo, Quintino Bocaiuva, Campos Sales, Prudente de Moraes, Cesário Alvim, João Pinheiro, Rui Barbosa, Benjamin Constant, Assis Brasil e Júlio de Castilhos. Havia um esforço de se forjar uma história de uma suposta “permanência de um ideário liberal brasileiro” no passado a partir de

era a ponte para o futuro. Nesse sentido, como aponta Chaloub, “aos olhos liberais, a Segunda Guerra condenou definitivamente como arcaicas as perspectivas críticas do liberalismo, tão em voga antes da sua eclosão” (CHALOUB, 2016, p. 33). Na perspectiva nacional, essa condenação estava, sobretudo, nos traços liberais do passado brasileiro operado por grandes homens, o que condicionava o país ao moderno (que era liberal) (CHALOUB, p.33).

Mais do que um partido de extração antigetulista, a UDN tentava forjar uma tradição puramente nacional, da qual ele – o partido – seria o detentor. Maria Victoria Benevides tratou, em parte, desse elemento sustentando a ideia da permanência do “udenismo”, definido como “um conjunto de ideologias e práticas políticas que poderiam extrapolar os limites institucionais da UDN (o partido político), mas com ela se identificavam, no reconhecimento público e num circuito simbólico de mútua retroalimentação” (BENEVIDES, 1981, p. 147).

Há que se ressaltar aqui a crítica feita por Chaloub (2016) de que o termo “udenismo”, conforme aplicado por Benevides (1981) é um tanto quanto vago no sentido de que a autora atribui um caráter essencialmente homogêneo, tanto a este ideário, quanto ao liberalismo do partido como um todo. O ponto é que para Chaloub, a tomada destes conceitos sem distinção das clivagens do partido (e das próprias interpretações que faz do liberalismo) os torna exageradamente abstratos.

Neste sentido, torna-se possível a diferenciação entre diversas correntes dentro do partido, que não obstante, disputavam espaços de atuação e da recuperação de significados do seu ideário liberal. Chaloub (2016) aponta para a existência de, pelo menos, duas correntes no partido: os bacharéis (divididos em modernizantes e conservadores) e os lacerdistas, capitaneados pela atuação incisiva de Carlos Lacerda. Os bacharéis conservadores representavam a corrente de defesa dos grandes nomes nacionais (há uma forte tendência de recuperação de Rui Barbosa no ideário deles), que haviam capitaneado uma espécie de tradição nacional que naquele momento era recuperada e conduzida pelas elites ilustradas do partido. Para eles, o direito era o instrumental de condução dessa tradição nacional. O outro grupo, o dos bacharéis modernizantes, não estava tão atrelada à busca incessante de elementos fundantes do passado. Ao contrário, apontavam para o futuro como possibilidade de construção de uma nova ordem política atravessada por outras contingências.

lentes do presente. Essas menções funcionavam quase como uma legitimação de um legado da experiência liberal, fortalecendo o caráter passadista do partido.

A segunda corrente, o lacerdismo, foi batizada a partir de seu mais proeminente líder: Carlos Lacerda. O político carioca, conhecido pelo tom incisivo de suas proposições, rejeitava os valores do passado e concentrava-se muito mais no protagonismo do político vocal. Lacerda representava o ápice da recusa à imagem de Vargas, forçando a instrumentalização do liberalismo que, se em um primeiro momento era a recusa do Estado, o era justamente pelo fato de que para o jornalista carioca o Estado era Vargas (CHALOUB, 2016)⁵⁸.

Nas duas correntes dos bacharéis é importante notar o papel que o liberalismo assume. Nenhuma das correntes assume as ideias de mercado como elemento fundante, o que significa considerar o Direito como instrumental adequado para atuação do Estado e a organização da sociedade (CHALOUB, 2019). Para eles, a sociedade ainda estaria despreparada para a forma do liberalismo, cabendo ao Direito a pavimentação do caminho para o moderno (CHALOUB, 2016, 2019).

Diante disso, a interpretação do liberalismo feita pelos bacharéis udenistas não prescinde da atuação do Estado. A diferença entre eles e outras vertentes políticas e econômicas que davam maior centralidade à atuação estatal era a consideração deste como elemento de controle da insurreição das massas⁵⁹. Ou seja, o Estado não é lido como o *locus* das decisões políticas formuladas em direção à superação do atraso, ou mesmo como um espaço de realização das liberdades democráticas. Ao contrário, ele é instrumentalizado como mecanismo de controle dos excessos de participação das massas⁶⁰.

Trata-se de um liberalismo de elites virtuosas, capazes de dar sentido para o mundo amorfo das massas. Para além da defesa de pautas políticas concretas, importa a afirmação de uma visão da política e do mundo. O “estilo” é fundamental para o modo como esses atores percebem e atuam em sua época, já que condiciona de forma decisiva sua perspectiva sobre as massas, a representação política e a atuação do Estado. Os bacharéis udenistas, protagonistas da cena política, com suas vozes a ressoar nas tribunas parlamentares e na imprensa, representavam a clara permanência de certa vertente liberal, com grande sorte em outros tempos. O liberalismo não é percebido como forma de organização social, que organiza o mundo a partir da

⁵⁸ A afirmação de que Lacerda instrumentalizava o liberalismo é nossa. No trabalho de Chaloub (2016) está presente a ideia de que para o jornalista a figura de Vargas era indissociável da do Estado.

⁵⁹ Afonso Arinos de Melo Franco exemplifica bem essa posição: “Considerar demagogia revolucionária a exigência do cumprimento da parte social e econômica da Constituição é que representa precisamente um serviço à causa revolucionária. Porque facilitar a evolução é impedir a revolução, ao passo que reprimir o curso natural do progresso é preparar a explosão inevitável das mais justas revoltas.” (FRANCO, 1961, p. 160)

⁶⁰ Cf. Chaloub (2016, 2019).

proteção e do estímulo à livre atuação do indivíduo, mas enquanto “estado de espírito”. (CHALOUB, 2019, p. 282)

A afirmação de Benevides (1981) sobre uma espécie de nebulosidade nos programas econômicos do partido não se sustentaria, portanto. É necessário trazer para a discussão outros elementos importantes que permeiam as clivagens dentro da UDN. Trata-se da necessidade de separar a compreensão dos atores sobre o liberalismo político e o econômico. No primeiro caso, eles eram profundamente comprometidos com o constitucionalismo, contudo, este movimento era restrito, vez que impedia o controle do Estado pelas massas; eram favoráveis à democracia, mas faziam uma leitura instrumental da democracia, ou seja, a necessidade histórica (fim da Segunda Guerra e fim do Estado Novo) exigia a solução democrática como mais adequada às demandas do período. No segundo caso, a “economia política dos bacharéis udenistas”, como bem definiu Chaloub (2017), era mais matizada do que parece à primeira vista.

A interpretação proposta por Chaloub constitui uma referência central para a compreensão das ambiguidades do liberalismo udenista no contexto do pós-Estado Novo, ao evidenciar a coexistência entre uma retórica fortemente ancorada na crítica ao intervencionismo estatal e a aceitação de determinadas formas de autoridade e regulação. Essa abordagem é particularmente relevante para afastar leituras simplificadoras que identificam a UDN como portadora de um liberalismo homogêneo e coerente.

Contudo, ao privilegiar a análise das tensões internas do discurso liberal udenista, tal interpretação tende a atribuir menor peso aos condicionantes institucionais mais amplos que delimitavam o próprio campo de atuação desses atores no interior da Constituinte. A análise desenvolvida neste capítulo sugere que, para além das ambiguidades ideológicas, a atuação da UDN foi também moldada por restrições jurídicas, administrativas e políticas herdadas de períodos anteriores, as quais limitaram a tradução normativa de suas proposições liberais, independentemente do grau de coerência interna de seu discurso.

Há uma diferença evidente entre a posição dos bacharéis udenistas e outras visões liberais da época como, por exemplo, a de Eugênio Gudín. O fundamento teórico defendido por Gudín era a visão neoclássica, o que o colocava integralmente contra as ferramentas de planejamento, sustentando a necessidade de ampliação da livre concorrência e da iniciativa privada com fortes incentivos a este setor (ele seria o motor

do desenvolvimento econômico, e não o Estado). Esta posição é muito próxima de udenistas como Toledo Piza (UDN/SP)⁶¹, identificado com uma leitura mais radical do liberalismo⁶², que rejeitava qualquer modelo de intervenção do Estado, já que nos anos anteriores esse tipo de “atuação centralizada sem qualquer motivo” havia levado o país ao caos e à Ditadura (ANAI, v. XIV, p.34). De outro lado, udenistas como Afonso Arinos de Melo Franco, tinham uma visão muito mais policromática do liberalismo.

Hoje a intervenção do Estado é aceita não só como inevitável, mas também como indispensável porque se verificou que não há liberdade sem garantias mínimas de igualdade e que a igualdade jurídica, tal como a moral, consiste precisamente em proteger os fracos contra os fortes, isto é, em tratar desigualmente os seres desiguais. Por outro lado, a doutrina política chegava à conclusão de que o liberalismo não é uma condição inseparável da democracia e que pode perfeitamente existir um regime do mais lidimo caráter democrático, no qual o intervencionismo estatal se amplie até os limites da necessidade geral. (FRANCO, 1961, p. 169)

O surgimento do PTB, assim como o caso da UDN, foi atravessado por um reposicionamento da agenda de debates naquele momento. Se antes de 1940 a oposição ao Estado Novo foi fortemente controlada, a partir de 1942 ela começa a ganhar corpo. Já tratamos da consolidação da UDN, que tem como seu marco de fundação o Manifesto dos Mineiros de 1943, fato este que exigiu do governo o enfrentamento da questão político-partidária. Neste mesmo período (em resposta a esse movimento da oposição), o governo se viu instado a responder também na esfera partidária, organizando o esparso “trabalhismo” e dando condições de criação de um partido.

Ângela de Castro Gomes (2005) nos lembra de que o acesso à cidadania pela classe trabalhadora no Brasil somente ocorreu a partir do anos 30 tendo como ápice o período do Estado Novo. Nesse momento, a classe trabalhadora assumiu protagonismo, tornando-se ator relevante na política nacional. Retomando a ideia de “cidadania regulada”, conceito formulado por Wanderley Guilherme dos Santos (1979)⁶³, Gomes

⁶¹ O então deputado constituinte pela UDN de São Paulo faz uma longa exposição no volume XIV dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 evocando a oposição entre a vocação agrária *versus* a industrialização. Para ele, o Brasil é claramente um país de tradições agrárias, não afeito ao modelo industrial como havia sendo tentado desde o Estado Novo. No discurso do deputado há um misto de resgate da herança paulista derrotada em 1932 acrescida de influência da diáspora entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin anos antes.

⁶² Cf. Bielschowsky (2004), Braga (2008), Chaloub (2017).

⁶³ “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles

(GOMES, 2005, p. 23) argumenta que a inserção da classe trabalhadora enquanto ator político relevante foi fruto de uma ação e projeto articulados pelo Estado.

Mas essa inserção é atravessada por duas dimensões. Em primeiro lugar, os trabalhadores eram “objeto” da política, e não sujeitos. O período de 1930 a 1942 é marcado pela concessão de alguns direitos aos trabalhadores ao mesmo tempo em que o governo suprimia qualquer forma de manifestação partidária (vide a Lei de Segurança Nacional de 1935 e o próprio golpe de 1937). Mas a partir de 1942 os trabalhadores passam a ser considerados “sujeitos” da política, consolidando a ideia de um projeto deliberado e orientado pelo Estado com vistas a dar condições de criação de um partido.

Foi a partir dos primeiros anos da década de 40 que o Estado Novo, através da ação do ministro Marcondes Filho, começou a desenvolver iniciativas que indicavam a preocupação com outro tipo de instrumento de representação que, além dos sindicatos (mas sem dúvida a eles articulado), deveria contribuir para a transição do autoritarismo. O número, o formato, a composição e a ideologia desses partidos são questões que passaram a ser ventiladas na medida em que o regime desencadeou o seu próprio processo de reforma constitucional. Assim, a questão partidária era ao mesmo tempo um item da agenda daqueles que queriam conduzir o processo de transição e uma arma de luta para os que, cada vez mais forte e abertamente, desejavam uma ruptura com o Estado Novo. (GOMES, 2005, p. 265)

Para além de um cálculo racional entre trabalhadores e Estado, Gomes (2005) propõe a tese de que o sucesso do trabalhismo enquanto projeto político capitaneado pelo Estado recuperava a autoimagem das lideranças trabalhistas durante a Primeira República, atualizando seus significados e aplicando em outro contexto. Era uma via de mão dupla: o Estado constituía a identidade coletiva dos trabalhadores a partir da concessão de direitos e estes atuavam enquanto classe produtiva organizada fortalecendo novas formas de representação política, como o caso do corporativismo.

O ponto central da criação da PTB estava na confecção a identidade do partido. Se, por um lado, a criação do PSD abarcava parte de uma classe média com tendências situacionistas, por outro era necessário criar um partido que permitisse às massas trabalhadoras participarem da política. Durante o Estado Novo houve um grande esforço do governo em conferir à classe trabalhadora novos direitos. A partir disso, era

membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1979, p. 75). Ou seja, para o autor a cidadania está condicionada à participação dos trabalhadores no mundo da produção e o gozo dos direitos sociais é dado “de cima para baixo”, ou seja, a partir das leis criadas pelo Estado.

estratégico que, em resposta à candidatura Eduardo Gomes pela UDN e em complemento ao partido situacionista (o PSD), fosse criada uma nova agremiação que desse identidade e coesão aos trabalhadores brasileiros.

Contrariando a tese de que o partido fora criado às pressas, Gomes (2005) aponta que entre 1942-45 Marcondes Filho com a anuência de Vargas trabalhava em prol da criação de um partido que não preterisse os trabalhadores. Entendendo as dificuldades de criar um partido único e de agremiar as massas trabalhadoras no PSD, surge o PTB como uma espécie de “braço esquerdo” do varguismo, evitando a captura da massa trabalhadora pelo PCB, ao mesmo tempo em que se evitava a “perda” de coesão criada entre trabalhadores/sindicatos e a estrutura do Estado.

Além dos três partidos, participaram da Constituinte: o PCB (Partido Comunista do Brasil), o PR (Partido Republicano), o PSP (Partido Social Progressista)⁶⁴, o PDC (Partido Democrata Cristão), a ED (Esquerda Democrática)⁶⁵, e o PL (Partido Libertador). Todos estes partidos tiveram uma participação minoritária na Constituinte, vez que elegeram pouquíssimos representantes.

Mas vale ressaltar o caso do PCB, que logo após o fim do Estado Novo voltava à legalidade defendendo um discurso de “união nacional”, ancoradas na centralidade da figura de Prestes. A solução para os problemas nacionais, na concepção do partido, estava justamente na adoção de meios pacíficos, ou seja, o partido fazia uma modulação da sua forma de militância compreendendo a necessidade de adotar ferramentas mais reformistas do que propriamente revolucionária (CARDOSO; HOLANDA, 1997).

É neste período, sobretudo, que, para além do pouco crescimento em números (se comparado aos outros partidos da época), que o PCB adquire grande centralidade intelectual, atraindo um grande número de intelectuais (CARDOSO; HOLANDA, 1997). Todavia, o partido foi colocado na ilegalidade logo em 1947, retornando ao *status* anterior. Ressaltamos, contudo, que a história do partido é fundamentalmente extensa e complexa (tanto do ponto de vista intelectual, quando das correntes teóricas em disputa dentro dele), além disso, a formação do partido data de 1922, o que exigiria

⁶⁴ Como aponta Braga (1998), o PSP foi criado a partir da união do PPS (Partido Popular Sindicalista), do PRP (Partido Republicano Progressista) e do PAN (Partido Agrário Nacional). No caso do PRP, especificamente, vale lembrar que o partido foi criado por Plínio Salgado logo após o seu retorno do exílio. Como apontam Gonçalves e Caldeira Neto (2020), a criação do partido era uma espécie de “institucionalização do fascismo em regime democrático”, mantendo as diretrizes integralistas quase inalteradas.

⁶⁵ A Esquerda Democrática, embora esteja localizada sozinha, na realidade era a parte de esquerda da UDN. O principal nome que dela participou era Hermes Lima.

dedicar uma extensa parte de análise somente sobre a sua criação e sua forma de atuação ao longo das décadas antecedentes a 1946. Por conta disso, apenas ressaltamos que a própria criação do PTB implicou na diminuição da possibilidade de arregimentar todo o conjunto da classe trabalhadora na militância do PCB. Enquanto o PTB se apresentava como uma forma “menos radicalizada”, o PCB era essencialmente mais incisivo nas disputas, embora estivesse “dentro da disputa”, ou seja, jogando o jogo por dentro da democracia liberal.

A configuração do sistema partidário delineada acima sugere que o pluralismo político emergente no pós-Estado Novo coexistiu com importantes continuidades estruturais. Ainda que as agremiações expressassem projetos distintos e, em alguns casos, antagonismos programáticos relevantes, o campo político no interior do qual a Constituinte operou encontrava-se relativamente estabilizado, especialmente no que se refere à aceitação de um papel central do Estado na organização econômica e social. Tal configuração contribuiu para restringir o espectro de alternativas constitucionais efetivamente disputadas no processo constituinte.

3.4. Os constituintes eleitos em 1946

A apresentação que fizemos do sistema partidário na seção anterior não teve a intenção de esgotar a temática, ou mesmo de produzir uma análise sistemática sobre as condições de funcionamento dos partidos naquele momento. Nos interessou, sobretudo, as condições de criação dos partidos, os movimentos prévios que os consolidaram, e as suas linhas ideológicas. Por conta disso, tratamos apenas dos quatro maiores partidos do período (PSD, UDN, PTB e PCB).

A eleição de 2 de dezembro de 1945 foi a primeira da história do país a contar com partidos de dimensões nacionais (SOUZA, 1983). Os partidos não necessariamente tiveram votações representativas em todas as regiões. Contudo, os eleitores de todas as cinco regiões do país (norte, nordeste, leste, sul e centro-oeste⁶⁶) puderam votar em candidatos de todos os partidos.

⁶⁶ Utilizamos a mesma divisão territorial feita pelo IBGE (2023) naquele período. Compunham a região Norte: Acre, Amazonas, Pará; Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas; Leste: Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Distrito Federal; Sul: São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul; Centro-oeste: Mato Grosso e Goiás.

Tabela 2
Proporção de deputados e senadores eleitos por partido, cargo e região

REGIÃO	PSD		UDN		PTB		PCB		PR		PSP		OUTROS (PDC, ED, PL)	Total
	Se n	De p	Se n	De p	Se n	De p	Se n	De p	Se n	De p	Se n	De p	Deputados	
NORTE	4	12	0	3	0	1	0	0	0	0	0	1	0	21
NORDESTE	7	38	6	33	0	0	0	3	0	2	1	4	1	95
CENTRO OESTE	2	8	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	16
LESTE	7	52	3	28	0	13	1	6	1	7	0	1	1	120
SUL	6	49	0	11	1	8	0	6	0	2	0	1	2	86
Total por cargos	26	159	11	78	1	22	1	15	1	11	1	7	5	
Total por partido	185		89		23		16		12		8		5	338
	54,7%		26,3%		6,8%		4,7%		3,7%		2,4%		1,5%	

Fonte: elaboração própria a partir da adaptação de Braga (1998) e IBGE (2023)⁶⁷

Os dados expostos na tabela explicam de maneira bem evidente a predominância do PSD naquela constituinte. O partido, em comparação com o segundo maior em termos de eleitos (a UDN) era duas vezes maior. O desequilíbrio fica ainda mais evidente quando comparamos a razão de eleitos do PSD com o PTB e o PCB, que embora importantes do ponto de vista da estrutura ideológica nessa constituinte, tiveram resultados consideravelmente menores que o PSD.

É importante ressaltar a quantidade de parlamentares eleitos por região, com destaque para as regiões Nordeste, Leste e Sul, que são as com maior representação. O PSD teve ampla presença em todas as três regiões (com destaque para região leste), enquanto a UDN, embora com uma participação um pouco menor na região Sul, estava fortemente presente nas outras duas regiões. Ao contrário destes, PTB e PCB concentraram seus esforços nas regiões Leste e Sul, onde elegeram a maior parte de seus representantes.

Especificamente sobre a eleição dos deputados e senadores por unidade da federação, temos os seguintes resultados

⁶⁷ Braga (1998) apresenta tabela semelhante à disponível em IBGE (2023). Todavia, o autor fez algumas alterações que aproveitamos (estrutura da tabela) e outras que descartamos (a substituição da região Leste pela Sudeste). Optamos por manter a divisão territorial feita pelo IBGE, realocando alguns estados para outras regiões.

Tabela 3
Proporção de deputados eleitos em cada Unidade da Federação

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Total	SEGUNDO AS LEGENDAS						
		PSD	UDN	PTB	PCB	PR	PSP	Outros
NORTE								
Acre	2	2	—	—	—	—	—	—
Amazonas	5	3	1	1	—	—	—	—
Pará	10	7	2	—	—	—	1	—
TOTAL	17	12	3	1	0	0	1	0
PORCENTAGEM		70,59	17,65	5,88	0,00	0,00	5,88	0,00
NORDESTE								
Maranhão	9	6	2	—	—	1	—	—
Piauí	7	3	4	—	—	—	—	—
Ceará	18	5	10	—	—	—	3	—
Rio G. do Norte	7	4	2	—	—	—	1	—
Paraíba	11	3	8	—	—	—	—	—
Pernambuco	19	10	4	—	3	1	—	1
Alagoas	10	7	3	—	—	—	—	—
TOTAL	81	38	33	0	3	2	4	1
PORCENTAGEM		46,91	40,74	0,00	3,70	2,47	4,94	1,23
LESTE								
Sergipe	5	2	2	—	—	1	—	—
Bahia	25	11	12	1	1	—	—	—
Minas Gerais	36	21	7	2	—	6	—	—
Espírito Santo	7	6	1	—	—	—	—	—
Rio de Janeiro	17	10	4	1	2	—	—	—
Distrito Federal	17	2	2	9	3	—	—	1
TOTAL	107	52	28	13	6	7	0	1
PORCENTAGEM		48,60	26,17	12,15	5,61	6,54	0,00	0,93
SUL								
São Paulo	37	18	6	6	4	1	1	1
Paraná	9	6	1	1	—	1	—	—
Santa Catarina	9	7	2	—	—	—	—	—
Rio G. do Sul	25	18	2	1	2	—	1	1
TOTAL	80	49	11	8	6	2	2	2
PORCENTAGEM		61,25	13,75	10,00	7,50	2,50	2,50	2,50
CENTRO-OESTE								
Mato Grosso	5	3	2	—	—	—	—	—
Goiás	7	5	1	—	—	—	—	1
TOTAL	12	8	3	0	0	0	0	1
PORCENTAGEM		66,67	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,33

Fonte: adaptado de Braga (1998), IBGE (2023) e TSE ([s. d.])

Tabela 4
Proporção de senadores eleitos em cada Unidade da Federação

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Segundo as legendas						
	PS D	UD N	PT B	PC B	P R	PSP	Outro s
NORTE							
Acre	—	—	—	—	—	—	—
Amazonas	2	—	—	—	—	—	—
Pará	2	—	—	—	—	—	—
TOTAL	4	0	0	0	0	0	0
PORCENTAGEM	9,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NORDESTE							
Maranhão	2	—	—	—	—	—	—
Piauí	—	2	—	—	—	—	—
Ceará	—	1	—	—	—	1	—
Rio G. do Norte	1	1	—	—	—	—	—
Paraíba	—	2	—	—	—	—	—
Pernambuco	2	—	—	—	—	—	1
Alagoas	2	—	—	—	—	—	—
TOTAL	7	6	0	0	0	1	1
PORCENTAGEM	16,67	14,29	0,00	0,00	0,00	2,38	2,38
LESTE							
Sergipe	—	1	—	—	1	—	—
Bahia	1	1	—	—	—	—	—
Minas Gerais	2	—	—	—	—	—	—
Espírito Santo	2	—	—	—	—	—	—
Rio de Janeiro	2	—	—	—	—	—	—
Distrito Federal	—	1	—	1	—	—	1
TOTAL	7	3	0	1	1	0	1
PORCENTAGEM	16,67	7,14	0,00	2,38	2,38	0,00	2,38
SUL							
São Paulo	—	—	1	—	—	—	—
Paraná	2	—	—	—	—	—	—
Santa Catarina	2	—	—	—	—	—	—
Rio G. do Sul	2	—	—	—	—	—	1
TOTAL	6	0	1	0	0	0	1
PORCENTAGEM	14,29	0,00	2,38	0,00	0,00	0,00	2,38
CENTRO-OESTE							
Mato Grosso	—	2	—	—	—	—	—
Goiás	2	—	—	—	—	—	1
TOTAL	2	2	0	0	0	0	1
PORCENTAGEM	4,76	4,76	0,00	0,00	0,00	0,00	2,38

Fonte: adaptado de Braga (1998), IBGE (2023) e TSE ([s. d.])

O PSD foi o partido com maior sucesso eleitoral. Não somente em relação ao número de cadeiras conquistadas, mas também na proporção de eleitos nas unidades da federação. O partido foi o único com eleitos em todos os estados, o que reforça a hipótese de Souza (1983) de que a capilaridade das interventorias foram cruciais para o sucesso na criação do partido. A UDN, por outro lado, concentrou seus maiores sucessos eleitorais em poucos estados: no caso dos deputados, o partido obteve melhores resultados no Ceará, Paraíba, Bahia, Minas Gerais e São Paulo (nestes últimos dois estados a média foi bem menor do que nos outros); no caso dos senadores, não houve estados de destaque (a média foi de dois eleitos em alguns estados). Já em relação

aos outros partidos, os maiores sucessos eleitorais foram concentrados nas regiões Leste e Sul, o que indica, talvez, um baixo investimento em candidaturas fora de seus eixos de ação.

O Código Eleitoral de 1945 estabeleceu como regra a criação de partidos de bases nacionais⁶⁸. Na prática, isso ocorreu, já que todos os partidos no período cumpriram a regra. Entretanto, na formação das estratégias eleitorais parece terem sido adotados critérios mais pragmáticos, focando em estados, regiões e lideranças que se mostrassem mais “rentáveis” do ponto de vista eleitoral. Esse desafio era imposto, sobretudo, aos partidos menores (PTB, PCB, PSP, PR, Esquerda Democrática, etc.).

Para além do perfil partidário, chama a atenção a atividade dos constituintes no quadro político e constitucional anterior, uma vez que em um intervalo de menos de duas décadas se encontravam na Assembleia Nacional Constituinte atores ligados aos interesses da Primeira República (setores importantes na guerra de 1932 e reativos ao centralismo varguista), varguistas da etapa revolucionária e constitucional de 1934 e os partidários do Estado Novo. Nessa direção, a estratificação prévia dos membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 indica a existência de um conjunto de 154 constituintes (45,56%) que haviam ocupado cargos relevantes nos períodos anteriores, formando três grupos com perfil distinto:

Grupo 1 – congressistas que ocuparam cargos relevantes *antes* da década de 1930, inseridos e/ou próximos dos interesses que configuraram a fase final da Primeira República (4,4%);

Grupo 2 – congressistas que estiveram em postos relevantes entre 1930-1937, e talvez próximos aos interesses propugnados pela Revolução de 1930 (11,5%);

Grupo 3 – congressistas que ocuparam cargos proeminentes (federais ou estaduais) durante o Estado Novo (e por indicação deste), portanto próximos ou flexíveis em relação ao governo estadonovista (29,5%).

A composição do grupo 3 é central pois reforça o fato de que houve significativa continuidade dos atores que haviam ocupados cargos estratégicos no Estado Novo. Eram 79 constituintes pelo PSD, 16 pela UDN, 5 pelo PTB, 5 pelo PSP, 4 pelas legendas ED/PDC/PTB. De fato, não é crível a ideia de que não haveria continuidade neste período. As rupturas político-constitucionais em geral ainda mantêm

⁶⁸ Conforme o artigo 109, §1º do Decreto-Lei nº 7586/1945: “Art. 109. *Tôda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional. [...] § 1º Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional.*”

certos graus de continuidade, seja por excessivo pragmatismo dos atores, seja pela impossibilidade de promover uma renovação absoluta dos quadros. Porém, no caso em questão, pela análise dos dados disponíveis pode-se observar que a criação de um partido por dentro do Estado, como foi o caso do PSD, refletiu fortemente na sua constituição. Nos chama a atenção os casos do PTB e da UDN. O primeiro, pelo fato de ter sido criado por dentro do Estado e contar com poucos atores ligados ao regime anterior. O segundo, por ser antivarguista por essência, mas ter em seus quadros congressistas com cargos importantes no regime anterior.

Outro dado importante, amplamente explorado por Braga (1998), refere-se às profissões dos constituintes. No PSD, 90,8% dos constituintes possuíam diploma universitário, sendo que a maior parte deles eram advogados (BRAGA, 1998). Diferentemente da UDN, os advogados pessedistas atuavam majoritariamente na burocracia estatal. Já a UDN, contava com 97,8% de constituintes com diploma de ensino superior, sendo que deste percentual, 63% eram bacharéis, exercendo a advocacia como profissão liberal, 31,5% eram proprietários de terras e 28,1% professores universitários (ibidem, p. 85). No caso do PTB, o perfil trabalhista do partido traduzia-se muito na qualidade de sua composição: dos 73,9% dos membros com ensino superior, 47,8% eram bacharéis em Direito que atuavam na advocacia trabalhista, em sindicatos, Ministério do trabalho ou na Justiça do trabalho (ibidem, p.86). Já no caso do PCB, 62,5% não possuíam diploma universitário e mais da metade dos parlamentares exerciam profissões manuais.

Em suma, a constituinte de 1946 era composta por um complexo quadro partidário, muito distinto das experiências constituintes anteriores. As identidades dos partidos pareciam consideravelmente bem estabelecidas e coerentes com seus programas. Não podemos deixar de apontar a força concentrada pelo Estado Novo na criação do primeiro e do terceiro partido em número de parlamentares (PSD e PTB), bem como da forte oposição organizada e construída em tão pouco tempo, como era o caso da UDN.

Nesse sentido, as disputas em torno das agendas econômicas, sociais, trabalhistas, dentre outras nessa constituinte parecia muito marcada pela própria identidade dos partidos. Contudo, a classificação das posições dos constituintes exclusivamente pelo pertencimento partidário não nos parece totalmente preciso como concluiu Braga (2008), na medida em que os atores em alguns momentos pareciam

atravessados por outras questões (lealdades regionais, excesso de pragmatismo, a agenda conflitiva do período anterior, etc.).

Um último elemento que ajudaria no cenário de combustão da Assembleia Nacional Constituinte derivava da realização prática de mudanças na ação do Estado brasileiro após o fim do período 1930-1945, como a centralização política, o fortalecimento de uma burocracia pública (e não quadros de elite regional), o fortalecimento do ideal federativo acoplado à ideia de um projeto nacional (herança do nacionalismo forte dos anos 20 e 30), o surgimento e assimilação de novos atores ao debate político e a disputa pelo controle do Estado (classes trabalhadoras, sindicatos profissionais liberais, industriais e segmentos urbanos) e, por último, o declínio do modelo econômico primário-exportador e o fortalecimento da alternativa apresentada pela industrialização.

O perfil social e político dos membros da Assembleia Nacional Constituinte reforça essa interpretação, ao evidenciar a predominância de agentes com trajetórias profundamente vinculadas ao aparato estatal, às profissões jurídicas e às práticas institucionais consolidadas ao longo das décadas anteriores. Essa composição social ajuda a compreender por que a Constituinte de 1946 se orientou menos por impulsos de experimentação institucional e mais por esforços de reorganização e reacomodação de estruturas já existentes no constitucionalismo brasileiro.

3.5. Aspectos gerais da Constituição de 1946

Como aponta Dallari (2001), o preâmbulo das Constituições é fundamentalmente importante para a sua compreensão, uma vez que eles revelam a história constitucional do país e os elementos em disputa no momento de construção de um texto. Acrescentamos a isso a ideia de que os preâmbulos constitucionais são importantes porque: (i) explicitam os valores e princípios organizativos do Estado; (ii) evidenciam a vontade política em disputa na Assembleia Nacional Constituinte; (iii) podem ser invocados como fundamentos para resolução de conflitos constitucionais; (iv) são marcos históricos do recorte sincrônico em que a construção de determinada Constituição está localizada.

Considerando os textos constitucionais do período republicano até 1946 (1891, 1934, 1937 e 1946), construídos a partir de assembleias constituintes (portanto

promulgados), ou impostos sem discussão prévia (caso de 1937, outorgada), é possível entender quais as balizas daqueles textos e quais os mecanismos mobilizados pelos diferentes grupos políticos em disputa naquele momento.

Tabela 5 - quadro comparativo do preâmbulo das Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946

Constituição de 1891	Constituição de 1934	Constituição de 1937	Constituição de 1946
Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte	Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte	O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País: CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO	Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembléia Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte

		BRASIL.	
--	--	---------	--

Fonte: elaboração própria.

Os preâmbulos das Constituições promulgadas evidenciam claramente a noção de governo representativo. Porém as linhas mestras de cada um têm ênfases diferentes. Em 1891, a centralidade era no estabelecimento de um “regime livre e democrático”. Isso porque, como aponta Lynch (2008), de um lado havia a proposta de estruturar a reforma política a partir da reforma social (tese encabeçada por Nabuco), e de outro lado uma proposta de reforma política do federalismo abdicando de preocupações sociais mais profundas, capitaneadas pelo “primeiro povo, ou povo de cima” (LYNCH, 2008, p. 123). Neste caso, o importante era a valorização da democracia e do liberalismo em detrimento da monarquia, modernizando o Estado brasileiro, mas preservando as hierarquias e as distinções sociais.

O preâmbulo da Constituição de 1934 é extremamente preciso ao apontar o difícil equilíbrio de forças naquele período. Tributária da Revolução de 1930 e da insurreição paulista de 1932, essa constituinte, como já apontamos anteriormente, precisou conciliar os interesses dos remanescentes da Aliança Liberal, os interesses do Governo Provisório, encabeçado por Getúlio Vargas, e os interesses da Chapa Única por São Paulo Unido. O preâmbulo, portanto, reafirma o valor da democracia, que naquele momento era fortemente tensionado pelos paulistas, que criticavam as decisões e a legitimidade do governo provisório (que a partir de 1934 passa a ser governo constitucional); afirma a unidade nacional, sendo este o principal tema e arena de conflito entre toda a heterogeneidade que compunha aquela constituinte (SOUZA, 2021); e define como balizas a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, evidenciando o protagonismo que o Estado passou a ter, após a Primeira República, na condução de políticas macroeconômicas.

O preâmbulo da Constituição de 1946 é consideravelmente menor e mais simples do que os outros. Entretanto, levando em conta as quatro características que apontamos no início desta seção, a mensagem que o texto traz é muito robusta: ele evoca unicamente a “organização de um regime democrático”, reforçando o argumento de que nos anos 1945-46, a valorização da democracia como negação ao autoritarismo nacional (representado pelo Estado Novo) e aos totalitarismos a nível internacional (Nazismo e Fascismo) era a tônica no país. Mesmo que ele não trate de questões econômicas e sociais mais diretamente, a menção ao retorno democrático serviria como

receptáculo destas outras demandas, afinal sem democracia o projeto econômico pensado naquela constituinte seria ineficaz.

No caso de 1937, o preâmbulo opera como peça de fundamentação política do novo regime, destinado a legitimar a ruptura institucional e concentração extraordinária de poder no Executivo. Os problemas da desordem social e política são apresentados como condição objetiva e generalizada, causadas por fatores difusos e cumulativos (dissídios partidários, luta de classes, radicalização ideológica), que teriam conduzido o país à beira da guerra civil. A crise diagnosticada seria, portanto, estrutural. Nesse recorte, o conflito político é desqualificado, abrindo-se mão das disputas partidárias como expressão legítima de um pretensão pluralismo. A referência à luta de classes aparece desprovida de qualquer densidade analítica, sendo tratada como distorção virtual, e não como manifestação de antagonismos reais⁶⁹. No mesmo sentido, o conflito ideológico era descrito como portador de uma tendência natural à violência, o que reforça a ideia de que a dinâmica democrática, em si mesma, conduziria à desagregação e à ruptura da unidade nacional.

A necessidade de construção de um inimigo interno é outro eixo do preâmbulo. A pretensa infiltração comunista, é apresentada como fenômeno crescente, profundo e permanente, autorizando a adoção de “remédios de caráter radical e permanente”. Trata-se de uma formulação com o papel decisivo de normalizar a exceção: a repressão deixa de ser resposta transitória a uma conjuntura específica e passa a ser concebida como política estrutural de Estado.

O texto também evidencia a crítica às instituições anteriores, apresentadas como incapazes de assegurar a paz, a segurança e o bem-estar nacional. o Estado Constitucional democrático é definido como fraco, o que justificaria a centralização do poder como condição de eficácia governamental. A força, então, não seria desvio autoritário, mas requisito funcional da ordem política. A legitimação completa-se pela invocação das Forças Armadas e do que chamou-se de “opinião nacional”. a fusão entre autoridade militar e vontade popular abstrata dissolvia as mediações institucionais próprias do constitucionalismo democrático. O poder constituinte não emergiria de um processo representativo, mas da ação dita do Executivo.

A promessa de assegurar honra, independência e prosperidade sob um “regime de paz política e social” revela o núcleo normativo do preâmbulo: a paz é definida como

⁶⁹ Meses antes o Governo Vargas lançava o Plano Cohen, que forjava uma suposta conspiração comunista para tomar o poder no Brasil.

supressão do conflito, a unidade como homogeneização política e o bem-estar como resultado da tutela estatal. A exceção, portanto, não constituía ruptura provisória da ordem jurídica, mas seria o seu próprio fundamento.

Assim como os preâmbulos, as estruturas das Constituições (a ordem dos títulos, os tamanhos dos capítulos e das seções, a ênfase em determinadas matérias, a organização temática do texto, etc.) também é importante. Essa análise ajuda a compreender o resultado final das Cartas enquanto fotografia do momento de sua construção. E a comparação entre elas evidencia, ainda, as (im)permanências de algumas questões ao longo da história constitucional do país.

Tabela 6 – quadro comparativo da estrutura das Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946

Constituição de 1891	Constituição de 1934	Constituição de 1937	Constituição de 1946
TÍTULO I – Da Organização Federal Disposições preliminares (art. 1º-15) Seção I – Do Poder Legislativo Capítulo I – Disposições gerais (art. 16-27) Capítulo II – Da Câmara dos Deputados (art. 28-29) Capítulo III – Do Senado (art. 30-33) Capítulo IV – Das Atribuições do Congresso (art. 34⁷⁰ - 35) Capítulo V – Das Leis e Resoluções (art. 36-40) Seção II – Do Poder Executivo Capítulo I – Do Presidente e do Vice-Presidente (art.41-46) Capítulo II – Da Eleição de Presidente e Vice-Presidente (art. 47) Capítulo III – Das Atribuições do Poder Executivo (art. 48) Capítulo IV – Dos Ministros de Estado (art. 49-52) Capítulo V – Da Responsabilidade do Presidente (art.53) Seção III – Do Poder Judiciário (art.55-62) TÍTULO II – Dos Estados (art.63-37) TÍTULO III – Do Município (art.68) TÍTULO IV – Dos	TÍTULO I – Da Organização Federal Capítulo I – Disposições Preliminares (art.1º-21) Capítulo II – Do Poder Legislativo Seção I – Disposições Preliminares (art. 22-38) Seção II – Das Atribuições do Poder Legislativo (art. 39-40) Seção III – Das Leis e Resoluções (art. 41-49) Seção IV – Da Elaboração do Orçamento (art.50) Capítulo III – Do Poder Executivo Seção I – Do Presidente da República (art.51-55) Seção II – Das Atribuições do Presidente da República (art.56) Seção III – Da Responsabilidade do Presidente da República (art.57-58) Seção IV – Dos Ministros de Estado (art. 59-62) Capítulo IV – Do Poder Judiciário Seção I – Disposições Preliminares (art. 63-72) Seção II – Da Corte Suprema (art. 73-77) Seção III – Dos Juízes e Tribunais Federais (art. 78-81) Seção IV – Da Justiça	DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL – arts. 1º-37 DO PODER LEGISLATIVO – arts. 38-49 DO CONSELHO FEDERAL – arts. 50-56 DO CONSELHO DE ECONOMIA NACIONAL – arts. 57-63 DAS LEIS E RESOLUÇÕES – arts. 64-66 DA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – arts. 67-72 DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA – arts. 73-84 DA RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA – arts. 85-87 DOS MINISTROS DE ESTADO – arts. 88-89 DO PODER JUDICIÁRIO DISPOSIÇÕES PRELIMINARES – arts. 90-96 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – arts. 97-102 DA JUSTIÇA DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – arts. 103-110 DA JUSTIÇA MILITAR – arts. 111-113 DA JUSTIÇA MILITAR – art. 114	TÍTULO I – Da Organização Federal Capítulo I – Disposições Preliminares (art.1º- 36) Capítulo II – Do Poder Legislativo Seção I – Disposições Preliminares (art. 37-55) Seção II – Da Câmara dos Deputados (art.56-59) Seção III – Do Senado Federal (art.60-64) Seção IV – Das atribuições do Poder Legislativo (art.65-66) Seção V – Das Leis (art.67-72) Seção VI – Do Orçamento (art.73-77) Capítulo III – Do Poder Executivo Seção I – Do Presidente e do Vice-Presidente da República (art.78-86) Seção II – Das Atribuições do Presidente da República (art. 87) Seção III – Da Responsabilidade do Presidente da República (art. 88-89) Seção IV – Dos Ministros de Estado (art.90-93) Capítulo IV – Do Poder Judiciário Seção I – Disposições Preliminares (art.94 ⁷¹ -97) Seção II – Do Supremo Tribunal Federal (art.98-102)

⁷⁰ O artigo foi totalmente alterado pela Emenda Constitucional nº 3 em 1926.

⁷¹ Este artigo foi alterado com a publicação do Ato Institucional nº 2 de 1965.

Cidadãos Brasileiros Seção I – Das Qualidades do Cidadão Brasileiro (art.69-71) Seção II – Declaração de Direitos (art.72-78) TÍTULO V – Disposições Gerais (art.79-91) DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS – (art. 1º-8º)	Eleitoral (art. 82-83) Seção V – Da Justiça Militar (art.84-87) Capítulo V – Da Coordenação dos Poderes Seção I – Disposições Preliminares (art. 88-89) Seção II – Das Atribuições do Senado Federal (art. 90-94) Capítulo VI – Dos órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais Seção I – Do Ministério Público (art. 95-98) Seção II – Do Tribunal de Contas (art. 99-102) Seção III – Dos Conselhos Técnicos (art. 103) TÍTULO II – Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art.104-105) TÍTULO III – Da Declaração de Direitos Capítulo I – Dos Direitos Políticos (art.106-112) Capítulo II – Dos Direitos e das Garantias Individuais (art. 113-114) TÍTULO IV – Da Ordem Econômica e Social (art.115-143) TÍTULO V – Da Família, da Educação e da Cultura Capítulo I – Da Família (art. 144-147) Capítulo II – Da Educação e da Cultura (art.148-158) TÍTULO VI – Da Segurança Nacional (art. 159-167) TÍTULO VII – Dos Funcionários Públicos (art.168-173) TÍTULO VIII – DISPOSIÇÕES GERAIS (art.174-187) DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS (art.1º-26)	DA NACIONALIDADE E DA CIDADANIA – arts.115-121 DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS – arts. 122-123 DA FAMÍLIA – arts. 124-127 DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA – arts. 128-134 DA ORDEM ECONÔMICA – arts. 135-155 DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS – arts. 156-159 DOS MILITARES DE TERRA E MAR – art. 160 DA SEGURANÇA NACIONAL – arts. 161-165 DA DEFESA DO ESTADO – arts. 166-173 DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO – art. 174 DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS – arts. 175-187	Seção III – Do Tribunal Federal de Recursos (art.103-105) Seção IV – Dos Juízes e Tribunais Militares (art.106-108) Seção V – Dos Juízes e Tribunais Eleitorais (art.109-121) Seção VI – Dos Juízes e Tribunais do Trabalho (art. 122-123) TÍTULO II – Da Justiça dos Estados (art. 124) TÍTULO III – Do Ministério Público (art.125-128) TÍTULO IV – Da Declaração de Direitos Capítulo I – Da Nacionalidade e da Cidadania (art.129-140) Capítulo II – Dos Direitos e das Garantias Individuais (art.141-144) TÍTULO V – Da Ordem Econômica e Social (art. 145-162) TÍTULO VI – Da Família, da Educação e da Cultura Capítulo I – Da Família (art.163-165) Capítulo II – Da Educação e da Cultura (art.166-175) TÍTULO VII – Das Forças Armadas (art.176-183) TÍTULO VIII – Dos Funcionários Públicos (art.184-194) TÍTULO IX – Disposições Gerais (art. 195-222)
---	--	--	--

Fonte: elaboração própria.

Uma primeira comparação evidente entre os textos constitucionais refere-se à sua extensão. As Constituições de 1934, 1937 e 1946 apresentam dimensão significativamente superior à Carta de 1891, mais que dobrando seu volume normativo. Todas as quatro dedicam capítulos ou seções específicas à definição das atribuições,

direitos e deveres dos três Poderes; o que varia substancialmente é o grau de detalhamento conferido a essa descrição. A Constituição de 1891, por exemplo, caracteriza-se por um desenho marcadamente enxuto: não enfrenta temas como a disciplina orçamentária do Poder Legislativo e, de modo geral, limita-se a estabelecer linhas gerais de funcionamento institucional. Seu título mais extenso é justamente o inicial, voltado à definição das competências dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, enquanto os demais títulos restringem-se a disposições sucintas relativas aos Estados, aos Municípios e aos cidadãos. Já a Constituição de 1937, embora mais extensa em termos gerais, apresenta uma descrição menos densa das atribuições dos Poderes, reflexo direto da centralidade conferida ao Executivo e da consequente redução do papel normativo e deliberativo das demais instâncias institucionais.

A constituição de 1934 é mais detalhada e abrange mais temas. Por exemplo, os três primeiros capítulos de 1934, que tratam dos três poderes, são tão longos quanto a inteira Constituição de 1891. Uma das principais inovações tratadas no corpo do texto é a criação da Justiça Eleitoral em 1932, por meio do Decreto nº 21.076. além disso, houve uma polêmica inovação: a criação dos Conselhos Técnicos como “órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, 1934). Esta mudança revolucionou a tradicional estrutura de representação política no Brasil. Além dos modelos tradicionais de lealdade entre representantes e representados, outro modelo foi criado com o objetivo de solucionar alguns problemas econômicos na época.

Os deputados classistas eram, ao contrário dos deputados ‘tradicionais’, eleitos pela base sindical, em uma complicada teia de regulamentos e regras que envolvia a hierarquia dos sindicatos e confederações, formação de colégios eleitorais e, principalmente, o requisito de legalidade. Desta maneira o conjunto desses representantes aparecia fora do controle dos partidos e como expressões dos dois grandes campos da vida econômica – os empresários e os trabalhadores. (CEPÊDA, 2004, p.289)

O enfoque estava na questão econômica, que precisava ser regulada em favor do interesse público. Durante a década de 1930, o objetivo do Estado era expandir-se e fortalecer a soberania nacional. Por isso, era necessário reforçar a regulação das tensões entre trabalho e capital, para evitar que as disputas salariais fossem tratadas como questões policiais. (CEPÊDA, 2004, p. 289). É precisamente, neste sentido que a proposta de representação classista surgiu nos primeiros debates da Subcomissão do Itamaraty, encarregada de produzir um anteprojeto que servisse de fundamento às discussões na Assembleia Nacional Constituinte de 1933.

O capítulo sobre o Poder Executivo sofreu significativas mudanças entre as constituições de 1891 e 1934. Enquanto a Constituição de 1891 somente previa as competências do cargo, a forma de eleição e substituição do presidente, e a descrição dos limites dos ministros, a de 1934 incluiu uma seção completa para lidar com os crimes de responsabilidade do presidente e suas consequências. O artigo enfatizava, por ordem de importância, as condutas que prejudicam a existência da União, a Constituição, o livre exercício dos poderes políticos, e o gozo dos direitos políticos, sociais e individuais. Isso foi uma medida de controle do Executivo diante das crises políticas enfrentadas pelo país durante a Primeira República e a constituinte.

No quadro das tensões da primeira metade da década de 1930, tributárias das contradições econômicas da República Velha, um dos títulos com mais importância nesta Constituição é o IV, que trata da *Ordem econômica e social*. O artigo 115, que sintetizava todo o título, ficou com a seguinte redação: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica (BRASIL, 1934).

A participação de Roberto Simonsen na Assembleia Nacional Constituinte foi crucial para a elaboração deste artigo. O debate estava entre um Estado menos intervencionista, evitando conceder poderes excessivos na economia, e um Estado ativo na esfera econômica. Essa questão foi causa de uma cisão entre Simonsen e a proposta da Chapa Única por São Paulo Unido, da qual ele fazia parte (CEPÊDA, 2004). A proposta de Simonsen era: “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, visando o estabelecimento em todo o país de um padrão de vida compatível com a dignidade do homem” (SIMONSEN, 1934 *apud* CEPÊDA, 2004, p.290).

A proposta de Simonsen, embora não incompatível com a da Chapa Única, tinha um objetivo diferente. Para ele, a liberdade econômica não poderia ser defendida em abstrato. Ao contrário disso, ela deveria ser centrada no homem. E mais: o estabelecimento de um padrão de vida compatível com a dignidade do homem precisaria estar ajustado às condições nacionais. Isso ecoava a preocupação e o diagnóstico de Simonsen de que o Brasil era um país periférico e exigiria condições específicas de atuação do Estado e de limitações do liberalismo econômico que estivessem afinadas com a condição nacional.

A atuação de Simonsen como principal liderança dos industriais naquela constituinte (e na década de 1930 como um todo) é muito clara quando analisamos a sua performance nos debates e principalmente as suas produções posteriores, que ecoavam as suas propostas desde o início da década. O texto “Ordem Econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras”, publicado em 1934, continha a transcrição do discurso proferido na Assembleia Nacional Constituinte em janeiro daquele ano, no qual ele criticava a adoção de leis trabalhistas e sociais de países desenvolvidos, argumentando que a escassez de capital no Brasil impediria a implementação dessas leis. Para ele, a única maneira de impulsionar a economia seria através do desenvolvimento industrial, sem permitir a intromissão excessiva do Estado. Ou seja, havia o reconhecimento de que o Brasil precisava se desenvolver, mas isso não poderia acontecer sacrificando-se o ajuste de técnicas ao contexto periférico nacional (CEPÊDA, 2004).

A importância da liderança de Simonsen, notadamente na discussão e construção deste capítulo da Constituição de 1934 teve reflexos importantes da década de 1940 (até a sua morte e mesmo após ela). O principal deles é a diatribe entre os setores da indústria *versus* o agrário-exportador, representado pela oposição entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin no âmbito das discussões do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e na Comissão de Planejamento Econômico, já tratado em tópicos anteriores. O segundo momento do protagonismo intelectual de Simonsen, foi a permanência e a influência de suas ideias nas concepções dos industriais durante a década de 1940 e no próprio contexto da constituinte.

Desde o I Congresso Brasileiro da Indústria em 1944, a tese da II Comissão é objeto de atenção, porque estabeleceu a importância da planificação industrial⁷², devido às condições precárias de vida da maioria da população brasileira. As propostas destacavam a necessidade de investir em maquinário industrial, de planejar a economia sem prejudicar a iniciativa privada, de otimizar a utilização da mão de obra e dos recursos naturais, com o objetivo de aumentar a produtividade e criar riqueza para alcançar uma renda nacional satisfatória (ANAIS DO I CONGRESSO DA INDÚSTRIA, 1944, p.183-184).

⁷² É interessante notar que os industriais definiram as teses a partir da necessidade da “planificação”, ou seja, a abordagem neste caso é direcionada ao Estado, cabendo a ele o investimento, o comércio, o controle das despesas públicas e o protagonismo nas atividades econômicas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico. Embora haja a importância da iniciativa privada no discurso dos industriais, eles reconheciam a necessidade de atuação direta do Estado na promoção de um amplo desenvolvimento, o que demonstra uma sintonia com o contexto internacional do pós-guerra.

Especificamente sobre a intervenção, as teses do Congresso definiam uma espécie de “plano nacional” de desenvolvimento, indo além da simples gestão estatal da economia (SOUZA; FREITAS JÚNIOR, 2022).

II – Intervencionismo do Estado e iniciativa particular

CONSIDERANDO:

a) que a planificação industrial do Brasil deve orientar-se no sentido de se alcançar o máximo do aproveitamento econômico;

b) que os planejamentos industriais, salvo casos excepcionais, devem ser elaborados à margem do autoritarismo do Estado, que neles deve colaborar como órgão incentivador, atendendo o sentido social da produção;

O CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA RECONHECE

13) Que o Estado, longe de interferir diretamente pelo comando no campo econômico, deve acentuar a sua influência no sentido de criar condições que assegurem a permanência do desenvolvimento das atividades privadas que são a essência da prosperidade da nação.

CONSIDERANDO

a) que ao Estado incumbe, além das atividades normais, a tarefa de manter os trabalhos e instituições públicas que ultrapassem o alcance das iniciativas privadas, já por serem muito custosas, já por sua influência social;

b) que incumbe ao Estado, a fim de empreender a necessária organização planificadora da economia, a criação de órgãos técnicos que deverão funcionar com a participação direta das classes produtoras;

RECOMENDA

14) Que a intervenção do Estado, no campo econômico, seja:

a) supletiva, cabendo-lhe interferir para assegurar os bens gerais e permanentes da coletividade;

b) planificadora, no sentido de articular racionalmente as forças produtoras e conseguir, assim, o levantamento geral do nível de vida;

c) auxiliadora, para a concessão de facilidades que incentivem a produção.

15) Que o Estado:

a) estimule a iniciativa particular, a fim de obter a almejada expansão e desenvolvimento econômico nacional;

b) estimule a cooperação de todas as atividades no sentido de se organizar uma sólida estrutura social e econômica. (ANAIS DO I CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA, 1944, p. 184-185)

A proposta dos industriais era a de fundamentar um plano nacional de desenvolvimento, com o objetivo de aumentar a produção e a riqueza ao mesmo tempo em que incrementava as condições de vida do povo brasileiro. Para isso, eles sugeriram a tese da “intervenção não intervencionista”, ou seja, o Estado seria o responsável por planejar a demanda, mobilizar recursos e facilitar a sua alocação para o desenvolvimento da indústria, sem interferir diretamente. O objetivo era o de implementar um planejamento nacional para alcançar o desenvolvimento através da industrialização (SOUZA; FREITAS JÚNIOR, 2022).

Dado este contexto, houve pouca alteração de sentido entre os artigos 115-116 da Constituição de 1934 e os artigos 145-146 da Carta de 1946. Manteve-se a hipótese de monopolização de determinada indústria ou atividade econômica pela União, desde

que atendidos os regramentos das duas Constituições e a observância do interesse público. A maior diferença entre os artigos que inauguram o capítulo “Da Ordem Econômica e Social” em cada uma das cartas (art. 115 em 1934 e artigo 145 em 1946) é na referência à liberdade econômica. enquanto em 1934 o consenso era sobre a necessidade de garantia da liberdade econômica (objeto de discussão entre Simonsen e a Chapa Única), em 1946 a Carta garantia a “liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano” (BRASIL, 1946). Isso pode ser explicado pelo fato de que a gramática do liberalismo econômico ganhou um pouco mais de força naquele período, dadas as situações conjunturais. A própria criação e o fortalecimento da UDN, que era a principal força política na Constituinte, pode ser considerado indicativo da força que o liberalismo econômico construía naquele momento⁷³.

E por fim, novamente o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de questões gerais, declarava a anistia. Em 1934, por meio do artigo 19 das Disposições Transitórias anistiava-se de forma geral todos os que haviam cometido crimes políticos até aquela data. Em 1946 não seria diferente: o artigo 28 definiu a anistia a “todos os cidadãos considerados insubmissos ou desertores até a data da promulgação deste Ato e igualmente aos trabalhadores que tenham sofrido penas disciplinares, em consequência de greves ou dissídios do trabalho” (BRASIL, 1946). A única diferença entre as duas anistias é a forma de tratamento dos atos. Em 1934 o entendimento era pela necessidade de anistia aos crimes políticos, dado o contexto revolucionário que perdurava desde a década de 1930, passando pela insurreição paulista de 1932. Em 1946, a anistia era uma resposta às arbitrariedades cometidas durante o Estado Novo, recuando-se a pecha de insubmissão e de deserção aplicadas aos cidadãos contrários ao regime.

A Carta de 1937 difere-se de todas as outras pela concepção específica de organização do poder político, econômico e social, na qual a arquitetura do texto constitucional não é neutra, mas funcional à consolidação de um regime autoritário. Na sua abertura, há um título dedicado à Organização Nacional, sinalizando a primazia do debate do todo sobre as partes. Desloca-se, portanto, o centro de gravidade do constitucionalismo do indivíduo para a Nação. Era uma configuração distinta da

⁷³ Oportunamente analisaremos as condições de produção deste artigo específico nos debates sobre a pauta econômica nesta constituinte. Neste momento, cumpre destacar apenas que durante os debates, a despeito do interesse de alguns constituintes em retirar qualquer proposta de intervenção, ela acabou constando no texto final. Do mesmo modo, o outro lado teve que fazer algumas concessões, inserindo expressamente a “liberdade de iniciativa” como um dos elementos estruturantes da nova ordem econômica no período.

observada no constitucionalismo clássico, no qual as Constituições serviriam como instrumento de limitação do poder. No caso de 1937 é precisamente o contrário: a Carta tem como objetivo a ordenação e direção da vida política e social.

Esse arranjo institucional aprofunda-se no tratamento conferido aos Poderes. O Legislativo é deslocado de sua posição clássica de arena de deliberação e passa a operar de forma funcionalizada, cercado por instâncias paralelas de natureza técnico-corporativa, como o Conselho Federal e o Conselho de Economia Nacional, que filtram e condicionam a produção normativa. O Executivo, por sua vez, assume a posição de vértice do sistema. O Judiciário é organizado de forma densa, não como aparato funcional e disciplinar, apto a assegurar a estabilidade da ordem instituída. Os direitos e garantias individuais ocupam posição residual. A centralidade conferida à segurança nacional e à defesa do Estado completa esse desenho, normalizando a exceção. A Constituição de 1937 afirma-se, assim, não apenas por seu conteúdo autoritário, mas por sua forma: um constitucionalismo orientado à maximização do poder estatal, à supressão do conflito político e à organização hierárquica da sociedade, da economia e das instituições.

De forma geral, a Constituição de 1946 se aproxima mais da experiência de 1934 e se define, sobretudo, por oposição ao arranjo autoritário instituído em 1937, mais do que por qualquer retorno ao modelo de 1891. A reintrodução de dispositivos destinados a limitar a atuação do Presidente da República representa uma ruptura consciente com a centralização decisória do Estado Novo e a recusa do desenho constitucional que funcionalizava o Legislativo e subordinava os demais poderes ao Executivo. Do mesmo modo, ao recuperar e aprofundar linhas institucionais já presentes em 1934 (em especial as consolidações do Código Eleitoral de 1932), a Carta de 1946 reafirmava a centralidade do processo representativo e do pluralismo político, em contraste direto com a lógica de supressão do conflito e de normalização da exceção característica da Constituição de 1937.

3.6. Elementos analíticos da radiografia constitucional

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permite extrair alguns elementos interpretativos centrais para a compreensão da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, que extrapolam sua função descritiva imediata e se projetam sobre a interpretação

do texto constitucional resultante. Sem introduzir novos dados empíricos, esta seção busca reorganizar analiticamente os principais achados apresentados, explicitando o modo como a configuração institucional, política e social da Constituinte condicionou o alcance das escolhas normativas então realizadas.

O primeiro elemento a ser destacado diz respeito à persistência de uma matriz de continuidade institucional que atravessa o processo constituinte de 1946. Como demonstrado na análise dos pródromos legais e do enquadramento normativo da convocação da Assembleia, a transição do Estado Novo para o regime constitucional não se deu a partir de uma ruptura jurídico-institucional plena, mas por meio de mecanismos que preservaram estruturas administrativas, práticas estatais e concepções de autoridade forjadas ao longo da década anterior.

Essa continuidade não deve ser interpretada apenas como inércia institucional, mas como um fator ativo de conformação do horizonte decisório da Constituinte. O desenho do processo, os limites impostos à atuação dos constituintes e a própria concepção do papel do Estado no ordenamento constitucional foram fortemente influenciados por essa herança, reduzindo o espaço para a formulação de alternativas normativas que implicassem uma redefinição profunda das relações entre Estado, mercado e sociedade. Nesse sentido, a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 operou menos como um momento fundacional em sentido forte e mais como um episódio de reorganização institucional sob parâmetros já parcialmente estabilizados.

Um segundo achado central refere-se à configuração do sistema partidário e ao perfil social e político dos membros da Assembleia (BRAGA, 2002). A análise do quadro partidário revelou um pluralismo formal significativo, com a presença de diferentes correntes ideológicas e programas políticos. Contudo, esse pluralismo coexistiu com importantes convergências estruturais, especialmente no que diz respeito à aceitação de um Estado dotado de amplas capacidades de intervenção econômica e social.

O perfil dos constituintes, marcado pela presença expressiva de juristas, burocratas, profissionais liberais e agentes com trajetória vinculada ao aparelho estatal⁷⁴, reforça essa leitura. Longe de constituir um corpo socialmente heterogêneo no sentido substantivo, a Assembleia refletiu, em larga medida, a reprodução de elites políticas e administrativas já integradas ao funcionamento do Estado brasileiro nas

⁷⁴ Para uma cartografia do perfil dos Constituintes ver Braga (1998).

décadas anteriores. Tal composição contribuiu para limitar o espectro de disputas constitucionais efetivas, deslocando o debate para o interior de um consenso mais amplo acerca do papel estruturante do Estado na ordem social e econômica.

Por fim, a análise das disputas em torno do liberalismo, particularmente no interior da UDN⁷⁵, evidencia uma tensão fundamental entre retórica política e possibilidades institucionais concretas. Embora o liberalismo tenha ocupado lugar central no discurso de determinados atores e correntes, sua tradução normativa mostrou-se profundamente condicionada pelos elementos estruturais já destacados.

A radiografia institucional apresentada neste capítulo sugere que o liberalismo mobilizado na Constituinte de 1946 operou mais como linguagem política e horizonte normativo parcial do que como projeto de reorganização estrutural da ordem constitucional. A permanência de dispositivos que asseguravam ampla atuação estatal, a incorporação de direitos sociais e a manutenção de instrumentos de intervenção econômica indicam que a Constituição resultante expressou uma síntese peculiar, na qual elementos liberais coexistiram com uma concepção robusta de Estado, herdada de processos históricos anteriores.

Em conjunto, esses elementos indicam que a Constituição de 1946 não pode ser interpretada como uma simples restauração liberal, nem como uma ruptura institucional plena em relação ao período anterior. Ela emerge, antes, como produto de um processo constituinte profundamente condicionado por continuidades institucionais, pela composição social da Assembleia e por um campo de possibilidades normativas historicamente delimitado. Essa constatação é central para a hipótese geral da tese, segundo a qual a trajetória constitucional brasileira do pós-1930 se caracteriza menos por rupturas ideológicas abruptas do que por rearranjos institucionais que preservam, sob novas formas, a centralidade do Estado na organização da vida econômica e social.

⁷⁵ Cf. Chaloub (2015)

CAPÍTULO 4 – Entre a retórica liberal e o dirigismo econômico: a Assembleia Constituinte de 1946 e o compromisso da modernização conservadora

A estruturação jurídica de 1946 é marcada por uma ambivalência morfológicamente inerente ao processo de transição pós-Estado Novo. Evitando a oposição entre liberalismo e estatismo (intervencionismo) a análise deste período deve considerar a Constituição como uma gramática institucional de compromisso, onde a restauração de liberdades políticas não implicou o desmonte das capacidades regulatórias do período imediatamente anterior. A hipótese deste capítulo é a de que a seletividade do texto final é fruto de um equilíbrio político desenhado para conter alternativas radicais e preservar hierarquias tradicionais sob um novo invólucro democrático.

Morfológicamente, o cruzamento entre as trajetórias de desenvolvimento e a análise morfológica das ideologias (FREEDEN, 1996), permite captar como setores não nacionalistas do desenvolvimentismo (BIELSCHOWSKY, 2004; BRAGA, 2008) se consolidaram como o justo meio na mediação dos conflitos na constituinte. O papel de lideranças pessedistas no período ocorreu como uma forma de neutralização de conflitos, convertendo vocabulários polêmicos, como o da justiça social, da intervenção e da adoção do capital estrangeiro em diretrizes programáticas suficientemente abertas para não ameaçar a estrutura de propriedade vigente. Trata-se, portanto, de uma engenharia da modernização conservadora⁷⁶ que, ao relativizar o liberalismo econômico, viabilizou a expansão industrial sob a tutela de um estado tecnicamente fortalecido e socialmente vigilante.

A dinâmica da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, portanto, revela um campo de tensões ideológicas profundamente assimétrico, distanciando-se de qualquer imagem de uniformidade liberal. A correlação de forças parlamentar, dominada por uma coalizão de centro-direita, estabeleceu os limites objetivos para a inovação institucional, marginalizando as pautas de ruptura defendidas pelo bloco PTB/PCB.

⁷⁶ A tese da modernização conservadora, conforme Barrington Moore Jr. (1966) e Luiz Werneck Vianna (1976), identifica duas vias analíticas complementares. Em Moore, a modernização conservadora descreve a transição do capitalismo conduzida pelo Estado e pelas elites tradicionais, evitando-se a ruptura social profunda e abandonando a consolidação da democracia liberal. Em Werneck Vianna (1976), essa dinâmica é aclimatada ao caso brasileiro, enfatizando a centralidade do Estado na industrialização, a incorporação regulada do trabalho e a institucionalização do compromisso entre modernização econômica e preservação das hierarquias sociais. É uma modernização sem democratização substantiva. Neste trabalho, adotamos via semelhante à dos autores, sustentando que em 1946 a modernização econômica constitucionalizada mantinha a via “de cima para baixo”, evidente desde a década de 1930.

Além disso a ambiguidade dos dispositivos da ordem econômica, não constitui uma falha técnica, mas uma tecnologia de governabilidade que possibilitou a coexistência de projetos inconciliáveis sob a hegemonia de um Estado focado na industrialização. Assim, o parlamento de 1946 funcionou como um filtro institucional que, ao esvaziar as propostas nacionalistas radicais, garantiu a estabilidade de uma ordem liberal-desenvolvimentista seletiva (CANNONE, 2022).

Neste capítulo, não se adota uma reconstrução linear dos debates e dos processos constitucionais. A análise procede por recortes temáticos, selecionando questões centrais para a compreensão dos conflitos econômicos e institucionais do período, as quais serão examinadas de forma articulada e comparativa. Essa opção metodológica permite privilegiar os eixos substantivos de disputa, em detrimento da mera cronologia das intervenções, e evidenciar como determinados temas condensaram posições, interesses e projetos distintos no interior do processo constituinte.

4.2. Alternativas de desenvolvimento em disputa: vias econômicas e pressupostos implícitos

Não se pode reduzir o debate da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 a uma simples oposição entre liberalismo e intervencionismo. Muito menos como confronto episódico entre campos da direita e da esquerda, em uma forma reducionista de categorização. O que, de fato, estava em disputa eram possibilidades distintas de desenvolvimento, que articulavam opções macroeconômicas, concepções de Estado e pressupostos implícitos sobre a estrutura social brasileira. Essas possibilidades expressavam distintas respostas ao problema histórico da industrialização tardia, encontrando na Assembleia Nacional Constituinte uma arena privilegiada de formalização jurídico-institucional.

Neste trabalho, mobilizamos uma tipologia inspirada no modelo de Bieslchowsky (2004)⁷⁷, que permite identificar ao menos cinco correntes em disputa na Assembleia Nacional Constituinte de 1946: a neoliberal, o desenvolvimentismo do setor

⁷⁷ Braga (2008) mobiliza estas mesmas categorias analíticas para examinar os Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, documento que por vezes referenciamos aqui. Neste trabalho, mobilizamos estas categorias menos como conceitos-estranques e mais como possibilidades analíticas em aberto, aplicando-as especificamente nos Anais da Comissão de Constituição, material distinto dos Anais gerais da constituinte de 1946.

privado, o desenvolvimentismo estatal não-nacionalista, o desenvolvimentismo estatal nacionalista e a via socialista. Alinhado à estas categorias, mobilizamos outras categorias analíticas a partir da estrutura das ideologias, conforme proposta de Michael Freedden (1996; 2003)⁷⁸, de forma a tensionar as ambiguidades dentro de cada partido e dentro de cada corrente ideológica.

Especificamente no caso de Freedden (1996; 2003; 2015) o ganho analítico está justamente em uma espécie de *cluster* ideológico para a compreensão de determinadas estruturas discursivas. A noção de mapas ideológicos de Freedden (1996, 2003) tem como fundamento atribuir um sentido objetivo ao mundo da política em análise. Eles reduzem a complexidade do real, posto que explicitam os caminhos que as distintas ideologias trilham na definição de seus atributos objetivos. Logo, as ideologias propõem rotas diferentes entre os princípios e as práticas sociais que as definem (FREEDEN, 2003), o que significa considerar que a estrutura conceitual que as compõem são exatamente as mesmas para todas as microideologias. A diferença está no grau de prioridade e no sentido objetivo que cada uma delas atribui ao conceito em questão.

O autor trabalha, portanto, com a “morfologia das ideologias”, ou seja, com a estrutura conceitual que compõem cada uma delas (FREEDEN, 1996). Assim, cada ideologia utiliza um determinado conjunto de conceitos aos quais é definida uma hierarquia estrutural: *core* (núcleo) refere-se ao sentido mais preciso de uma ideologia. Nesta categoria estão os conceitos inegociáveis, já que eles definem a totalidade da estrutura conceitual; *adjacent* (adjacentes) são os conceitos que atribuem especificidades aos conceitos nucleares, clarificando a sua definição e dando um sentido mais preciso ao conceito central; *peripheral* (conceitos periféricos), são os conceitos utilizados em determinados momentos históricos de forma instrumental⁷⁹.

⁷⁸ Nos trabalhos de Lynch (2021; 2022; 2024; 2026) há uma utilização da teoria das ideologias de Freedden aplicada ao caso brasileiro em diversas épocas e direcionadas à diversos autores. No trabalho mais recente, há uma formulação mais precisa das categorias analíticas, utilizando-se três critérios: espectro político, intensidade e geopolítica (universalismo ou particularismo periférico). O autor identificou, portanto, dez categorias analíticas. De acordo com o autor, à direita teríamos: reacionarismo religioso, fascismo, libertarianismo econômico, conservadorismo estatista, conservadorismo reacionário; ao centro, o liberalismo democrático; e à esquerda: socialismo cosmopolita, comunismo cosmopolita, socialismo nacionalista, comunismo nacionalista.

⁷⁹ Vale lembrar que assim como a história conceitual pontua, há uma diferença substancial entre conceitos políticos e palavras políticas. Palavras são as expressões externas dos conceitos. Estes, por sua vez, constituem as teorias que organizam, regulam e definem a gramática política na qual as palavras se encaixam (FREEDEN, 1996; KOSELLECK, 2006). Quando o autor (FREEDEN, 1996) afirma que as ideologias políticas disputam os conceitos, a afirmação diz respeito especificamente à competição pelo controle da linguagem política.

Ressaltamos que o cruzamento destas categorias analíticas não tem o fundamento de desconstrução da ideia sustentada pelos autores. Ao contrário, mobilizamos as categorias de ambos os autores de forma simultânea, a fim de captar de forma mais precisa os posicionamentos dos atores dentro de uma constelação ideológica e de um conjunto de linguagens políticas (POCOCK, 2013), como um ferramental metodológico com vistas a oxigenar a análise sobre o *corpus* documental analisado.

4.2.1. Neoliberalismo ou libertarianismo econômico: a ortodoxia como escudo de classe

O libertarianismo econômico, prescinde de quase todos os conceitos nucleares do liberalismo. Isso significa que as ideias nucleares para o liberalismo como a liberdade e a individualidade, podem ser deslocadas para a defesa irrestrita das práticas de mercado, quando, por exemplo, um conceito como a livre iniciativa é definido como conceito adjacente (FREEDEN, 1996; 2015). Esse recorte conservador do liberalismo, por exemplo, faz uma profunda alteração de sentido dos conceitos centrais de liberdade, racionalidade, individualidade e interesse de grupo. À esta reposição, há o acréscimo de conceitos adjacentes e periféricos que movimentam a compreensão desse grupo sobre o que representaria o “verdadeiro liberalismo”.

O libertarianismo econômico, ou o neoliberalismo (na terminologia de Bielschowsky [2004]) dão uma interpretação mais radical ao conceito de liberdade e individualidade. A sociabilidade é submetida ao mercado econômico autorregulado, forçando os grupos sociais, a política e a cultura a adequarem-se e a funcionarem em prol desse mercado autorregulado.

No caso da constituinte, essa posição era a mais claramente minoritária. Todavia, exerceu influência discursiva significativa ao funcionar como polo crítico permanente contra o dirigismo estatal. Seus principais expoentes, à exemplo de Daniel de Carvalho (PR/MG), Artur Bernardes (PR/MG), Jales Machado (UDN/GO), Toledo Piza (UDN/SP) partiam do pressuposto da primazia absoluta do mercado como mecanismo regulador da vida econômica, concebendo o Estado como gestor ineficiente e potencialmente autoritário.

Nos debates, essa corrente se manifestou de forma particularmente incisiva na oposição à criação do Conselho Nacional de Economia e a qualquer tentativa de

planejamento econômico que ultrapassasse necessidades pontuais. Não se recusava a intervenção. Ao contrário disso, haviam tentativas de restringi-la ao máximo possível. A emenda nº 2.050 apresentada por Horácio Lafer⁸⁰ explicita bem este ponto:

A intervenção do Estado no domínio econômico, para suprir deficiências da iniciativa individual e, mediante lei especial, para coordenar os fatores da produção, terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais [...] (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XIV, 1947, p.459).

Nota-se que, apesar da defesa intrínseca do não intervencionismo, autores total ou parcialmente vinculados a uma visão ortodoxa entendiam a necessidade de intervenções pontuais, cabendo a ela o papel de “organizar e racionalizar nossas atividades econômicas, mediante cooperação de tôdas as classes produtoras e coordenação das iniciativas individuais” (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XIV, 1947, p.459). O planejamento feito sem mecanismos de contenção era pertinente à regimes totalitários, na visão dos atores. Neste sentido, o discurso do Deputado Daniel de Carvalho (PR/MG) é claro:

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. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XX, 1947, p.329).

O desenvolvimento, na perspectiva ortodoxa na constituinte, deveria resultar espontaneamente da exploração das vantagens comparativas e da livre circulação de capitais, dispensando o controle estatal do crédito (BRAGA, 2008). A rejeição a qualquer idealismo que sustentasse a ideia de uma economia dirigida era rejeitada. O Deputado Jales Machado (UDN/GO), na 17ª seção faz duras críticas ao dirigismo estatal, que na ânsia da modernização havia esvaziado os campos impondo prejuízos à pecuária e à lavoura em geral.

⁸⁰ Braga (2008) classifica Lafer como *desenvolvimentista do setor privado*. Não discordamos dessa classificação, contudo chamamos a atenção para o fato de que Lafer, nesta constituinte, assumiu um papel de liderança dos industriais. Dentro deste grupo haviam inúmeros atores vinculados à diferentes campos ideológicos, incluindo o campo ortodoxo, caso de Jales Machado (UDN/GO), por exemplo, que defendia fortemente uma ortodoxia liberal, mas não abria mão de um cuidado do Estado em fases críticas do desenvolvimento industrial. O relatório final produzido por ele no âmbito da Comissão de Investigação Social e Econômica” (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XXV, 1947, p.41), foi amplamente aceito, inclusive por atores neoliberais.

ECONOMIA DIRIGIDA

O *O Jornal*, de 15-2-46 anunciou que vai ser, ou já foi construída nova comissão de tabelamento, sem participação dos produtores. Ora, Sr. Presidente, nesta altura, quando já nos achamos reunidos em assembléia constituinte e somos, portanto, uma parte do poder público, não poderíamos deixar de vir clamar que já era tempo de ser abandonado êsse tipo de economia dirigida, que tantas desgraças de ordem moral e material já tem causado à nossa pátria. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, II, 1947, p.338).

Via de regra, a posição ortodoxa partia de três aspectos:

a) opunham-se à intervenção do Estado na economia; b) eram favoráveis a políticas de equilíbrio monetário e financeiro, evitando a discussão dos seus efeitos sobre o nível de renda e emprego; c) não propunham medidas de suporte ao projeto de industrialização e eram freqüentemente contrários a essas medidas. (BRAGA, 2002, p.119)

Na esfera partidária, boa parte da composição desta ala estava representada pelos paulistas pessedistas, por grande parte do quadro da UDN, e por setores majoritários da UDN. Há uma considerável relevância das ligações destes grupos, notadamente com os setores agro-exportadores⁸¹.

Embora derrotada nas votações centrais, a via libertária, neoliberal, ou ortodoxa, desempenhou um papel estratégico e importante: a tensão promovida por este campo na discussão sobre dirigismo estatal, intervenção e papel do capital estrangeiro, foi suficiente para uma relativização do potencial interventor do Estado sintetizado no artigo 146 da Carta. Tudo isso somado à defesa irrestrita dos setores agrários, enfraquecidos desde o fim da Primeira República.

Nos parece evidente a existência de uma autopercepção deste campo de que a guerra contra a continuidade de determinadas estruturas do período anterior estava perdida. Todavia, existia uma orientação pragmática e comum em prol de moderar o texto final: na impossibilidade de vencer a guerra, valeria muito mais a conquista de determinadas batalhas.

⁸¹ Aqui vale ressaltar a análise que Cepêda (1998) faz da obra de Celso Furtado, especialmente no exame da herança do modelo agrário-exportador, que, em grande medida, atrasava o desenvolvimento industrial do país. Diz a autora: *Para Celso Furtado a insuficiência do desenvolvimento econômico, que atrasava o desenvolvimento da atividade industrial nos anos 50, se dá basicamente a partir do perfil herdado da colônia. É a existência de um forte núcleo agrário-exportador que emperra o desenvolvimento econômico já que este setor tem a tendência de conservar a atual estrutura produtiva na qual realiza seus lucros* (CEPÊDA, 1998, p.124).

4.2.2. Desenvolvimentismo do setor privado: planejamento seletivo e proteção assimétrica

Uma via mais influente do ponto de vista político foi a que Bielschowsky (2004) chamou de desenvolvimentismo do setor privado. O campo, composto por lideranças empresariais e industriais como Horácio Lafer, aceitava o intervencionismo estatal, desde que orientado à proteção da empresa privada nacional e à criação de condições favoráveis à acumulação de capital. O pressuposto implícito deste campo era seletivo: o Estado deveria planejar, financiar e proteger setores estratégicos, contudo, sem comprometer a hierarquia social e sem elevar o custo do trabalho.

Daí a defesa simultânea de políticas de fomento, crédito subsidiado e protecionismo alfandegário, combinada com a resistência a dispositivos de justiça social que pudessem ampliar direitos trabalhistas ou redistribuir renda de forma estrutural. Embora trate-se de uma ambiguidade, não podemos caracterizá-la como incoerência. Ao contrário, trata-se de um conservadorismo econômico de cunho estatista, que instrumentaliza o Estado sem questionar a centralidade da propriedade privada e da iniciativa empresarial como fundamentos do desenvolvimento.

O discurso de Jurandir Pires (ED-UDN/DF) na 37ª seção ilustra bem essa postura:

Nenhuma indústria se pode formar sem a defesa alfandegária, durante o período de sua implantação. Se é verdade que se fundam indústrias artificiais no Brasil, à custa da proteção alfandegária, não é menos certo que com isso se impede a criação de indústrias no Brasil e dificulta-se nosso progresso. Medida desta natureza, além de profundamente anti-econômica é incapaz de atender ao alto sentido que deve ter sido a intenção dos organizadores. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, V, 1947, p.278).

No mesmo sentido, Alde Sampaio pontua que:

Tudo isso, porém, é inaceitável, e o que se espera do futuro é uma 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 supercapitalistas, 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. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XIII, 1947, p.292).

O maior nome deste campo certamente era Horácio Lafer (PSD/SP). Durante o Estado Novo, ele havia participado da delegação brasileira enviada à II Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, tendo sido membro do conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda entre 1943 e 1945. Na esfera privada, Lafer foi um dos fundadores da CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo), bem como participou da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), na condição de secretário.

A participação mais importante de Horácio Lafer na constituinte foi no âmbito da Comissão de Investigação Social e Econômica. O relatório final por ele produzido, sintetizava grande parte das elaborações feitas pelos industriais no I Congresso Brasileiro da Indústria. Especificamente quanto à indústria, Lafer argumentava pela necessidade dos países em se industrializar “porque só assim o povo ficará a coberto dos cataclismas que são cíclicos e que conduzem os imprevidentes à miséria” (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XXV, 1947, p.41). Nesse sentido, o Brasil não estava tão mal, segundo o autor. Durante a guerra o país teria sido capaz de suprir satisfatoriamente o mercado interno, evitando a escassez de bens que eventualmente precisassem ser importados.

Lembramos que em tópicos anteriores citamos a emenda nº 2.050 de Lafer definindo limites para a intervenção do Estado. Essa posição em nada contradiz a sua defesa a um protecionismo controlado. Lafer, enquanto porta-voz dos industriais, não poderia abster-se da possibilidade de valorização da indústria nacional por meio de subsídios pontuais. O risco a se evitar era unicamente o da intervenção sem critérios e sem freios. A criação de órgãos regulatórios, por exemplo, não seria problema.

A defesa da planificação por Lafer tornou-se explícita na justificativa à indicação nº 173, na qual pleiteava a instituição de um órgão voltado ao fomento da triticultura. O diagnóstico do industrial apontava a baixa produtividade do setor como

um gargalo que alijava o país da concorrência internacional, impactando negativamente a geração de riqueza e as condições de vida nacionais. Para ele, o remédio residia na estruturação planejada do setor, argumento sintetizado na seguinte assertiva: “verificamos cada vez mais que enquanto o problema não fôr tratado em conjunto, planificadamente, as soluções falharão sob o aspecto técnico, sob o aspecto econômico ou sob o aspecto financeiro” (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XVIII, 1947, p.27).

Ressaltamos que a posição ideológica destas lideranças transitava entre o liberalismo democrático e o conservadorismo societário (LYNCH, 2026). Contudo, ocupavam espaços em partidos que não recusavam certas continuidades do período anterior, e partidos que rejeitavam a totalidade destas continuidades. Neste caso, encontramos uma limitação de algumas análises sobre o período, que tendem a reduzir os conflitos ideológicos à esfera partidária⁸². Embora ela seja de fundamental importância, o *locus* da disputa estava mais nos interesses setoriais que estavam sendo atingidos pela política governamental do que propriamente no programa partidário⁸³.

4.2.3. A clivagem nacionalista encampada pelo desenvolvimentismo estatal

O núcleo mais importante das disputas ideológicas dentro da Assembleia Nacional Constituinte localizava-se dentro do desenvolvimentismo estatal, especialmente no PSD. Embora a orientação intelectual aparentemente fosse a mesma (uma espécie de ecletismo pós-keynesiano, como sustenta Bielschowsky, [2004]), a corrente não-nacionalista não se importava substancialmente como a entrada do capital estrangeiro como instrumento necessário à consecução dos processos de industrialização no país. De outro lado, os setores nacionalistas prezavam por um controle estatal rigoroso sobre recursos estratégicos, elevando suas desconfianças em relação aos *trusts* internacionais. Tratava-se de uma antecipação das teses cepalinas, permitindo a entrada de capital estrangeiro desde que fortemente controlada. Furtado ilustra bem a orientação dessa posição.

Temos que dar meios ao governo para punir efetivamente aqueles que malversem fundos públicos, para controlar o consumo supérfluo, e

⁸² Caso de Braga (2008) e Nicolau (2004).

⁸³ Lembramos que a transição de 1945-1946 representou a primeira experiência brasileira de partidos nacionalmente abrangentes, conforme Souza (1983).

para dignificar a função do servidor do Estado. **Devemos ter um estatuto legal que discipline a ação do capital estrangeiro**, subordinando-o aos objetivos do desenvolvimento econômico e da independência política " (Furtado, 1962, p. 31, grifos nossos).

Anos depois, a discussão que ocorria no curso da Assembleia Nacional Constituinte continuaria dividindo os campos. E, novamente, o PSD estava no centro da disputa.

Ainda que a proposta cepalina de planejamento global não chegasse a ser adotada no Brasil, não há dúvida de que muito contribuiu para o prestígio que o planejamento econômico alcançou no país. Observe-se que uma influente parcela do maior partido nacional, o PSD, reclamava de forma crescente a necessidade de programar a economia. O presidente da Comissão de Economia e Finanças da Câmara dos Deputados, o pessedista Israel Pinheiro, repetia a cada novo discurso a ideia da necessidade de dirigir atenção para a programação do desenvolvimento econômico, ao invés de restringir a política econômica à programação financeira. Esta seria, não por acaso, a filosofia do presidente Juscelino Kubitschek, do PSD, que se elegeu e 1955 com o lema de “realizar cinquenta anos em cinco”. (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 389).

Na corrente não-nacionalista, o nome de maior influência era o de Israel Pinheiro (PSD/MG), que havia presidido a Companhia Vale do Rio Doce entre 1942 e 1945. Em um longo discurso sobre os dilemas do capital estrangeiro e da necessidade de fortalecimento da economia nacional, Pinheiro destaca.

As falhas verificadas nas diversas autarquias criadas para a intervenção do Estado, com certos setores econômicos, resultaram principalmente da inflexibilidade da orientação que se traçaram. As emendas que oferecemos ao projeto de Constituição visam adaptar os futuros preceitos constitucionais à realidade da situação brasileira, dentro da ordem de idéias que acabo de expor [...]

Já tive oportunidade de, nesta mesma tribuna, manifestar-me contra as idéias nascidas de um excessivo e mal compreendido nacionalismo, que objetivavam criar embaraços à ação do capital estrangeiro no desenvolvimento de nossa economia.

Somos um país de energia econômica em estado potencial e, para realizar a eclosão dessa força latente, é mister que animamos, por tôdas as formas, os investimentos do capital particular. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XIX, 1947, pp.212-213).

A ideia destes atores era a de um “balizamento geral da ação orientadora do Estado”. A ideia de um plano geral, como apontado por Daniel Faraco (PSD/RS) em

diálogo com Israel Pinheiro, as causas de diferenciação na formação nacional eram múltiplas (desde o processo evolutivo até as diferenciações demográficas), e sem um plano nacional orientado para o desenvolvimento setorial, a economia brasileira continuaria dependente das oscilações internacionais.

A extensão do nosso território, a sua maior parte inexplorado, mostra bem que a agricultura é, e por muito tempo terá de ser, a nossa principal atividade econômica, fonte de nosso enriquecimento.

O desenvolvimento industrial acompanhará naturalmente esse desenvolvimento agrícola, nêlo encontrando as bases sólidas de sua evolução.

A ausência de uma orientação geral, segura e constante não nos permitiu, até hoje, rumos decisivos e eficientes à condução das nossas soluções agrícolas.

O SR. Daniel Faraco – Esse, o maior mal da economia brasileira: a falta de um plano geral, de conjunto. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XIX, 1947, pp.213).

Importante observar que não havia uma oposição fundamental entre os setores agrícolas e os setores industriais na fala de alguns deputados dessa corrente. Antes de qualquer imbróglio sobre qual setor privilegiar, a defesa era de um sistema de controle e planejamento da economia como um todo o fortalecimento de um setor implicava, naturalmente, no fortalecimento de outro. Tratava-se de uma espécie de simbiose setorial na economia brasileira.

De outro lado, o desenvolvimentismo fundamentalmente nacionalista defendia o Estado não apenas como motor do desenvolvimento, mas como fundamento da soberania econômica. Barbosa Lima Sobrinho (PSD/PE), em uma justificação a uma emenda feita, sintetiza a posição que seria adotada neste grupo.

Assinalados êsses aspectos diante da degenerescência da democracia, vimos que dentro do próprio regime havia a possibilidade de corrigir aqueles males e essas possibilidades surgiram exatamente com o desenvolvimento cada vez maior da intervenção do Estado. Há quem se coloque numa atitude, vamos dizer livresca entendendo que seria interessante que o Estado se mantivesse afastado de todos êsses problemas e de tôdas essas dificuldades.

Por outro lado, porém, quando vemos que êsse fenômeno de expansão da intervenção do Estado é universal e também inelutável estamos diante de uma contingência que se explica pela necessidade de se ir cada vez mais evitando os males daquela degenerescência do regime democrático, isto é, os males da ascendência opressiva de uma classe no conjunto das classes sociais. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XVII, 1947, pp.411).

Embora rejeitada, e emenda nº 3.189 de autoria de Lima Sobrinho pretendia exigir que a criação de tarifas alfandegárias protecionistas deveria estar em acordo com a investigação do custo de produção da indústria⁸⁴. Tratava-se de um mecanismo de proteção à indústria nacional ajustada às capacidades de contribuição da sociedade. Esse ideal de equidade entre contribuições (evitando-se o que o autor anteriormente chamou de degenerescência democrática) e as necessidades de proteção à indústria nacional tinha um objetivo maior do que necessariamente a defesa da industrialização *per se*. Era, na verdade, a promoção de um equilíbrio entre Estado-economia-sociedade, abrindo mão de um processo de controle e direcionamento da economia alheios tanto ao interesse nacional quanto às capacidades contributivas da sociedade. Inevitavelmente estas propostas foram derrotadas por uma coalização de centro-direita (representada pelos setores não-nacionalistas).

Segadas Viana (PTB/DF), em discurso sobre o papel da ordem econômica na Carta, insistia na ideia de que o Capítulo em questão deveria equacionar o desenvolvimento econômico com a segurança trabalhista.

Mais do que uma simples afirmação generalizada de princípios, o conteúdo social da Constituição deve registrar a enunciação de todos os pontos que representam já um patrimônio jurídico do proletariado, sem omitir qualquer delas sob pena de instaurar-se um regime de desconfiança entre a massa e seus mandatários. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, VIII, 1947, p.106).

A segurança aos trabalhadores era tema caro ao deputado, mas também estava no seu repertório a defesa do anteprojeto elaborado por Agamenon Magalhães (PSD/PE). Nas últimas sessões, em que o texto constitucional já havia sido aprovado, o autor tecia críticas sobre as contradições do texto.

Senhor Presidente, se a Constituição que estamos elaborando se compuzesse (sic) da parte já aprovada, com as emendas debatidas e aceitas pelo plenário, e da que ainda depende do exame, constante do projeto, ela se apresentaria com estranha contradição. É que enquanto no texto aprovado se encontram medidas de caráter altamente democrático, com espírito social destacado, no Capítulo “Da Ordem Econômica e Social”, que justamente devia ser o de mais alto espírito

⁸⁴ No volume IX dos Anais existem longa exposição de Lima Sobrinho sobre a necessidade de instalação de uma comissão para analisar a possibilidade de aplicação das tarifas alfandegárias no nordeste, avaliando o grau de influência que isso geraria na economia nacional.

democrático-social, existem dispositivos contraditórios com todo o texto anterior.

No setor estritamente econômico, se há disposições que podemos chamar avançadas, como os relativos à intervenção do Estado, sempre que o interesse público o indica, e ao combate aos trusts e monopólios, verifica-se também um retrocesso, mesmo aí, no tocante, por exemplo, em relação à propriedade de minas e de jazidas do subsolo, à nacionalização dos bancos e às companhias de seguro. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XXIII, 1947, p.42).

A figura mais importante desse bloco é Agamenon Magalhães (PSD/PE). O deputado foi o redator do ante-projeto do título da Ordem Econômica e Social da Constituição. No texto de apresentação do relatório, Magalhães expõe claramente as diretrizes que consolidaram a redação do capítulo, que posteriormente sofreria consideráveis alterações.

A orientação da Subcomissão foi de equilíbrio entre a ordem existente, cujas estruturas foram fixadas na Constituição de 1934, e a evolução social no estágio em que nos encontramos.

Não teve igualmente a Subcomissão a pretensão de fazer obra perfeita ou definitiva, e sim de oferecer, em forma legislativa, sugestões que deverão servir de base para a discussão do projeto constitucional.

Seguimos a linha média, conciliando o fato social com o fato político, no desejo de disciplinar as transformações econômicas, impostas pelo nosso crescimento industrial. (ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, 1948, p. 83).

O texto produzido pela Subcomissão⁸⁵, enfatizava a necessidade de equacionar os princípios da justiça social e da livre iniciativa dentro da ordem econômica (art.1º); consagrava a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico, respeitando-se os limites do interesse público, podendo a União monopolizar determinada indústria ou atividade (art. 2º); regulava a operação e trusts e monopólios no mercado interno, proibindo a sua atividade e deixando à legislação ordinária a tarefa de restringi-los (art. 4º); consolidava a função social da propriedade no artigo 3º; sintetizava a proposta de Lima Sobrinho de condicionar o aumento de tarifas alfandegárias à investigação sobre o custo de produção das mercadorias (art.5º); determinava a nacionalização de bancos de depósito e empresas de seguro (art. 7º); flexibilizava a exploração de minas e jazidas pela iniciativa privada, condicionada à

⁸⁵ ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO (1948), pp.83-86.

autorização expressa do Poder Público (art.10º); consagrava o direito à liberdade sindical (art.14º); e regulava a limitação dos lucros e sua distribuição (art.27º).

O desenho proposto pela Subcomissão e sintetizada no texto de Magalhães expressa a existência de traços conciliadores entre as clivagens do campo desenvolvimentista, tendo como contraponto as posições ortodoxas de parlamentares como Artur Bernardes. De todo modo, é evidente uma derrota de alguns dispositivos mais caros à corrente encampada por Magalhães, o que denota um certo limite político às continuidades rígidas do período anterior (1930-1945).

O resultado dessa clivagem entre campos que convencionamos chamar de desenvolvimentistas, preteriu os nacionalistas em face dos não-nacionalistas no texto final⁸⁶. O cosmopolitismo conservador dessa corrente permitiu a primazia da abertura de capital estrangeiro de forma controlada, não deixando de lado a elaboração de planos nacionais de fortalecimento setorial (agricultura, indústria, comércio, etc.) de forma a manter mecanismo de centralização econômica com vistas a corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento.

Embora seja possível afirmar a existência de uma superioridade do setor nacionalista na entrega do relatório final, o que de fato importava era a apresentação e votação das emendas quando da apresentação do texto final na Grande Comissão. Mas como temos defendido ao longo desta tese, a despeito do texto que saiu vitorioso, é fundamental considerar os pontos nodais no debate que originou esse texto.

4.2.4. A via socialista: o reformismo de base como horizonte bloqueado

A via socialista, representada pela bancada do PCB e por setores da Esquerda Democrática (que posteriormente seria fundida ao PSB), apresentou a crítica mais abrangente e pontual ao modelo de desenvolvimento. Os pressupostos de suas críticas pautavam-se na superação de restos feudais pela necessidade de uma reforma agrária radical. Seus inimigos preferenciais eram o latifúndio e o semicolonialismo,

⁸⁶ Osny Duarte Pereira (1963), em análise posterior à essa Constituição e à lei nº 2.004 de 1954 traz à tona a batalha em torno do capital estrangeiro e como essa discussão gerou interpretações divergentes e obscuras sobre o texto constitucional, permitindo, inclusive, o recebimento de terras e jazidas pelas multinacionais para exploração, inclusive de petróleo. Somente após 1954 é que ficaria reservado ao Estado o monopólio de exploração das terras raras.

convergindo nestas posições com alguns deputados do PTB e do PSD (ligados ao desenvolvimentismo nacionalista e soberanista).

Suas propostas foram consistentemente derrotadas nas votações. Contudo, a exemplo da ortodoxia, se colocavam no debate como contrapontos, forçando a hegemonia a incorporar a linguagem da justiça social. Nesse ponto em específico, suas pautas alinhavam-se às do PTB, como ferramenta de incorporação do trabalhismo e da justiça social. Tal incorporação, contudo, operou como mecanismo de transformismo: o conceito foi esvaziado de seu conteúdo redistributivo e convertido em diretriz aberta e ambígua, compatível com a preservação da estrutura de propriedade e com o modelo desenvolvimentista internacionalista.

4.2.5. Convergências táticas, ambiguidades e seletividade

É evidente que a análise comparativa das vias de desenvolvimento em disputa revela que o resultado na Assembleia Nacional Constituinte não pode ser explicado pela vitória pura e simples de um projeto coerente. Ao contrário, o texto se constrói partindo de convergências táticas específicas, constantemente balanceadas e contrapostas pelas visões concorrentes. Poderíamos dizer que desenvolvimentistas do setor privado e não-nacionalistas convergiram na defesa da abertura ao capital estrangeiro contra o nacionalismo radical. Neoliberais e cosmopolitas, convergiram na crítica ao dirigismo excessivo, enquanto nacionalistas e socialistas defendiam, em um *telos* distinto, a defesa da soberania sobre recursos estratégicos.

O resultado dessas convergências é claro: elas permitiram a ampliação dos processos de industrialização e a expansão das capacidades estatais, todavia bloqueavam reformas estruturais que colocassem em xeque a propriedade privada e os compromissos internacionais assumidos. É evidente uma certa hegemonia do desenvolvimentismo não-nacionalista, sustentado por ambiguidades necessárias à manutenção da coalizão política que o sustentava.

4.3. A arquitetura da ambiguidade: morfologias ideológicas do liberalismo na constituinte

Fica claro que a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 não pode ser compreendida como um retorno ao liberalismo interrompido em 1937, tampouco como ruptura substantiva com essa mesma experiência autoritária. O que emerge, na realidade, é um liberalismo morfologicamente instável, atravessado por ambiguidades conceituais que permitiram o ajuste de projetos distintos sob um mesmo vocabulário normativo. Não se pode olhar para este liberalismo tencionando encontrar uma doutrina coerente, mas sim um arranjo ideológico de transição próprio de uma condição periférica, que buscava, ao mesmo tempo, reinserção internacional, estabilidade política e controle social (CEPÊDA, 2008; LYNCH, 2013).

A categoria de liberalismo periférico, ou seja, um liberalismo que tem raízes no centro, mas é constantemente adaptado e, sobretudo, aclimatado ao contexto brasileiro, oferece uma chave interpretativa adequada para esse fenômeno. Ao invés de promover uma imitação impossível do liberalismo atlântico, ela aponta para uma estrutura ideacional pautada entre o universalismo normativo e o particularismo social, preservando hierarquias históricas e mecanismo de tutela estatal. Essa é uma tensão que atravessava toda a Constituinte, manifestando-se tanto na linguagem utilizada quanto nas soluções normativas adotadas.

4.3.1. A polissemia do “liberal” como estratégia de acomodação

E uma breve análise sobre o liberalismo democrático no Brasil, Lynch (2026) expõe que esta corrente:

Infiltrou-se no Brasil à época da Inconfidência Mineira e explodiu na Revolução Liberal de 1821. No Império, organizou-se à esquerda do espectro político, no Partido Liberal. A ala radical, herdeira do republicanismo clássico, contava com Frei Caneca, Cipriano Barata, Teófilo Otoni e Saldanha Marinho. A ala moderada, herdeira do liberalismo doutrinário, teve em Hipólito da Costa, no jovem Bernardo de Vasconcelos, Evaristo da Veiga, Diogo Feijó, Paula Sousa e Nabuco de Araújo seus principais nomes. A geração moça abraçou o ideal democrático por volta de 1860 – era de ouro do liberalismo – e produziu Tavares Bastos, André Rebouças, Joaquim Nabuco, Assis Brasil e Rui Barbosa, o mais longo, combativo e

influyente de todos os liberais. Na Primeira República, o liberalismo ainda contou com juristas como Amaro Cavalcanti e Pedro Lessa, além de deputados como Pedro Moacir e o jovem Maurício de Lacerda. Com a emergência do socialismo, passou a ocupar o centro político, oscilando entre esquerda e direita conforme as circunstâncias. Após 1945, organizou-se na União Democrática Nacional (UDN), com Afonso Arinos de Melo Franco, Carlos Lacerda, Aliomar Baleeiro e Nestor Duarte. Fora do partido, contou com intelectuais como o Sérgio Buarque do pós-guerra, Raymundo Faoro, José Guilherme Merquior e o próprio Bolívar Lamounier. Na Nova República, arregimentou-se no Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), cuja figura de proa foi Fernando Henrique Cardoso. Hoje, está representado por juristas como Luís Roberto Barroso e por colunistas da imprensa tradicional – como Merval Pereira, Fernando Gabeira e Miriam Leitão – nos jornais *O Globo* e *Folha de S.Paulo*. LYNCH, 2026, p.18)

Especificamente no período analisado, poderíamos, ainda, incluir mais duas gramáticas na análise da corrente liberal: o liberal-desenvolvimentismo e o desenvolvimento liberal (CANNONE, 2022). Em ambas existe um diagnóstico do atraso da condição brasileira, periférica. Esse era o ponto de convergência. A divergência, contudo, residia na solução para a superação deste atraso e nas ferramentas necessárias para operar a modernização. O desenvolvimento liberal estava alinhado à ortodoxia, ou ao libertarianismo, como classificamos neste trabalho. A aposta no livre mercado e na sua atuação espontânea era o ferramental à disposição dessa corrente. Já no liberal-desenvolvimentismo, embora o ponto de chegada fosse parecido, eles concordavam na utilização instrumental do Estado para a consecução de um mesmo objetivo: modernizar o país, espelhando-se, essencialmente, nos Estados Unidos da América.

Nos Anais da Constituinte, as dicotomias e os usos instrumentais do liberalismo aparecem com uma espécie de significante flutuante, mobilizando em distintos registros e nem sempre convergentes. Em alguns momentos, designa uma virtude moral ou um estilo de conduta parlamentar, pautado em uma ideia mais ajusta à acepção política do liberalismo. Em outros, confunde-se com o conceito de democracia tensionando contra o autoritarismo do Estado Novo. É mobilizado, ainda, como argumento econômico, alinhado à ortodoxia contra o dirigismo estatal.

A evidente elasticidade conceitual do liberalismo neste período histórico se dava, sobretudo, por duas razões: em primeiro plano, a necessidade de aclimação do conceito à realidade periférica impunha ajustes estruturais na forma de operação do conceito. O transplante de categorias incabíveis no contexto nacional era, de certa

forma, a preocupação de parte dessa corrente. Em outro plano, precisava-se desta elasticidade como forma de marcar posições ideológicas dentro da Assembleia Nacional Constituinte. Por isso, como já citamos anteriormente, não é muito útil à análise categorizar os partidos dessa constituinte como instâncias estanques e uniformes de determinadas ideologias. Isso porque dentro dos próprios partidos, haviam critérios de diferenciação dos atores.

Vale dizer que a polissemia do conceito, não se trata de traição ou mesmo de falta de rigor conceitual dos atores. É, acima disso, uma necessidade de operacionalização. Estes atores entendiam o núcleo duro do conceito de liberalismo e o aceitavam. Todavia, transitavam e se diferenciavam (e é nisso que reside a elasticidade do conceito) pelas adjacências e pelas periferias conceituais (FREEDEN, 1996)⁸⁷. Se era possível classificar o liberalismo reacionário de Daniel de Carvalho como *liberalismo*, propriamente dito, também o era possível fazer com o liberalismo democrático de Afonso Arinos, Aliomar Baleeiro e Otávio Mangabeira. A elasticidade, pode se dizer, permitia a manutenção de coalizões heterogêneas.

Parece evidente uma tensão entre um libertarianismo econômico (dentro de uma direita mais moderada), de um conservadorismo estatista no mesmo espectro político e de um liberalismo democrático, disputando soluções específicas para a modernidade. Seja pela via da incorporação do mercado, dos direitos individuais trazidos do Atlântico Norte; seja pela via da necessidade de adequação das instituições nacionais ao contexto periférico, forçando-as a se adaptar e refletir a realidade nacional (VIANNA, 1927;1939); ou ainda pela via de um liberalismo democrático aceitando a planificação como forma de construção de uma sociedade liberal, a polissemia liberal exigiu um compromisso ambíguo que legitimava a intervenção estatal sem abandonar a gramática liberal, combinando modernização econômica e preservação das hierarquias sociais.

4.4. O cruzamento analítico e a lógica seletiva da Assembleia Nacional Constituinte

O cruzamento analítico entre categorias distintas, gramáticas distintas e, acima de tudo, vertentes distintas parece ser condição inescapável tendo-se em vista o estado de compromisso da Carta de 1946. A leitura isolada das estratégias econômicas, como

⁸⁷ O liberalismo nessa Assembleia Nacional Constituinte incorporava, por vezes, conceitos como justiça social, proteção ao trabalhador, críticas aos monopólios, como elementos de disputa política e como marcação de posições dentro do próprio partido ao qual os seus atores estavam vinculados.

fazem Bielschowsky (2004) e Braga (2008) tende a obscurecer a lógica seletiva, ao reduzir o processo constituinte a disputas técnicas ou programáticas. Por outro lado, uma análise centrada essencialmente nas gramáticas ideológicas (FREEDEN, 1996; LYNCH, 2026), por mais que forneça insumos suficientemente robustos para esse tipo de análise, corre o risco de apagar fricções concretas no interior do próprio Estado, especialmente conflitos em torno de soluções institucionais específicas. A articulação entre essas dimensões permite compreender por que determinadas escolhas técnicas (como abertura ao capital estrangeiro ou os critérios restritivos para desapropriações) foram incorporados ao texto constitucional, em quanto outras potencialmente disruptivas, foram bloqueadas ou esvaziadas.

Nota-se a importância dessa seletividade quando, na redação da Ordem Econômica e Social, prevalecem dispositivos como a exigência de indenização prévia em dinheiro para desapropriações (art.147, §1º), constituindo uma vitória de um liberalismo de proprietários em detrimento de uma transformação estrutural. Da mesma forma, a justiça social (art. 145) foi incorporada de forma ambígua: ao mesmo tempo em que incorporava o léxico reformista, não dispunha de mecanismos normativos suficientes para produzir redistribuição de fato. Trata-se menos de ruptura, e mais de acomodação.

A Assembleia Nacional Constituinte nesta ótica não era somente arena de deliberação, mas também uma instância de contenção, convertendo disputas políticas em arranjos normativos ambíguos. Por isso é possível se falar em um modelo de desenvolvimento conservador, transplantando técnicas do Estado Novo com a legitimidade formal da democracia constitucional. Não cremos ser possível compreender essa carta como falha estrutural, mas sim como um elemento funcional e instrumental do compromisso firmado em 1946.

4.5. A Ordem Econômica e Social como texto de compromisso: ambiguidade, seletividade e contenção

A análise do capítulo da Ordem Econômica e Social na Carta de 1946 revela a formalização jurídica de um Estado de compromisso, no qual capacidades estatais ampliadas coexistiam com mecanismos robustos de contenção social e econômica. Não

se trata de indeterminação normativa, mas de uma estratégia deliberada de governabilidade.

A ambiguidade do texto, desde sua produção até a finalização, constituiu uma tecnologia institucional necessária à modernização econômica sem romper com estruturas herdadas dos períodos anteriores. A Ordem Econômica de 1946 emerge, assim, como um estatuto jurídico da modernização conservadora, que autoriza o desenvolvimento industrial, mas bloqueia reformas redistributivas de fundo. Nesse sentido, a importância da Grande Comissão, ou seja, a Comissão Constitucional propriamente dita, era a da definição da síntese das gramáticas em disputa (DRAIBE, 2004).

4.5.1. O Artigo 145 e a engenharia da ambiguidade: justiça social e livre iniciativa

O artigo 145 representa fortemente a técnica do compromisso ambíguo. No anteprojeto de Agamenon Magalhães, o texto preconizava a importância da justiça social dentro da ordem econômica.

Art. 1.º A ordem econômica tem por base os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa ou de empresa com a valorização humana do trabalho. (ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, 1948, p. 83).

A emenda nº 490 apresentada por João Cleophas (UDN/PE) e Alde Sampaio (UDN/PE), rejeitava expressamente a pretensa submissão da ordem econômica aos princípios da justiça social. Diziam os autores:

A ordem econômica não pode ter por base os princípios da justiça social, porque então deixaria de ser ordem econômica [...]. a base da construção é o alicerce sobre que se assenta; e essa na estruturação econômica da sociedade se constitui, por nossa tradição e pela tradição ocidental, na liberdade de ação para produzir, comerciar e consumir, cerceada pela liberdade de ação para produzir, comerciar e consumir, cerceada pela interferência das leis. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1947, XII, p. 313).

Em uma cruzada mais clara contra a regulação do trabalho pela lei ordinária, os autores apresentaram a emenda nº 491, justificando que o dispositivo “é uma porta de travessa para ação do fundo nazi-totalitário na organização do estatismo, pois nada preceitua como artigo de lei” (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL

CONSTITUINTE, 1947, XII, p.313). Para eles, a regulação do trabalho, da produção e do consumo era medida de economia dirigida, e isso era inaceitável.

A posição de Gaston Englert (PSD/RS), Daniel de Carvalho (PR/MG), Manoel Duarte (UDN/BA), Souza Leão (PR/PE), Alde Sampaio (UDN/PE), dentre outros, era em sentido mais radicalizado. No substitutivo nº 4.072. O deputado propunha a seguinte substituição:

Em vez de:

A ordem econômica tem pôr base os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa ou de empresa com a valorização humana do trabalho.

Dizer:

"A ordem econômica baseia-se na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido dentro dos limites do bem público. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1947, XVI, p.359)

A intenção discursiva dos deputados era a de reposicionar a ordem econômica como fundada na liberdade individual, e não na justiça social. Evidentemente era uma disputa com vistas hierarquizar conceitos: justiça social *versus* iniciativa individual como primazias da ordem econômica. Para neoliberais e desenvolvimentistas do setor privado (BRAGA, 2008; BIELSCHOWSKY, 2004), a noção de justiça social era vaga, retórica e potencialmente perigosa, funcionando como porta de entrada para o comunismo ou para o dirigismo excessivo.

Para setores do liberalismo democrático e da esquerda moderada, ao contrário, a justiça social era condição mínima de estabilidade do próprio capitalismo. Ainda assim, sua incorporação ao texto constitucional ocorreu de forma programática e indeterminada, sem mecanismos institucionais claros de efetivação. A ambiguidade, nesse caso, não representa um compromisso virtuoso, mas um equilíbrio político instável, que preservava a estrutura de propriedade e limitava a expansão da soberania popular. Ao final, prevaleceu a forma conciliatória: a ordem econômica deveria conciliar a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

4.5.2. Intervenção, monopólio e o recuo do nacionalismo econômico

Nos debates relativos à capacidade de intervenção do Estado, especialmente no artigo 146 da Carta a lógica do compromisso seletivo ficava ainda mais evidente. O

artigo reconheceu à União a faculdade de intervir e monopolizar determinadas atividades econômicas, eliminando salvaguardas mais rígidas existentes em textos constitucionais anteriores. O resultado das votações definiu o artigo 146 com a seguinte redação:

Art. 146 – A União poderá, mediante lei especial, intervir do domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição” (BRASIL, 1946).

A título de comparação, o texto proposto no anteprojeto de Agamenon Magalhães ficou da seguinte forma:

Art. 2.º A intervenção no domínio econômico será fixada em lei dentro dos limites que o interesse público aconselhar, podendo a União monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, nos termos em que for autorizada, mediante lei especial. (ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, PARECERES, 1947, p.83).

A redação suscitou a oposição de correntes ortodoxas e ligadas ao desenvolvimentismo do setor privado. Situando-se no primeiro campo, Artur Bernardes (PR/MG) manifestou oposição veemente à tese interventora, sustentando que a atuação estatal deveria restringir-se a situações de excepcionalidade extrema, visando a tutela da sociedade e da iniciativa privada (ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, PARECERES, 1947, p.83). O argumento de Agamenon Magalhães para manter o texto e submetê-lo à discussão em plenário, era que as modernas economias do pós-guerra eram economias dirigidas.

O presidente, com o New Deal, para defender o consumidor norte-americano, agiu dentro da lei propondo a dissolução do truste, no que levou 12 anos. Afinal, vendo que não resolvia o caso, o que fez? Tomou a seguinte iniciativa: o próprio Estado norte-americano organizou a indústria de alumínio. E o truste, que tinha 100% do mercado, hoje está reduzido a 4%. A maneira de resolver o problema foi o Estado chamar a si a indústria. (ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, PARECERES, 1947, p.292)

A despeito de outras oposições substanciais ao texto que fundamentou o artigo 146 (caso de Bendito Valadares [PSD/MG], Souza Costa [PSD/RS] e Milton Campos [UDN/MG]), a redação que seguiu para a discussão em plenário foi exatamente a mesma do anteprojeto.

4.5.3. Propriedade, indenização e o bloqueio estrutural da reforma agrária

O artigo 147 condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social, mas subordinou qualquer política de redistribuição ao disposto no art. 141, §16, que exigia indenização justa, prévia e em dinheiro para os fins da desapropriação. O texto apresentado no Projeto de Constituição determinava que “Art. 164, §4.º § 4. O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social, de modo que permita a justa distribuição dela, com igualdade de oportunidade para todos.” (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1947, XX, p.248). o texto final ficou com redação semelhante: “Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

O parágrafo citado definia as balizas em que a desapropriação poderia ocorrer:

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (BRASIL, 1946).

A reforma agrária neste caso ficava inviabilizada pela impossibilidade de justa remuneração por parte de um Estado cronicamente deficitário. A exigência do pagamento em dinheiro, blindou constitucionalmente o latifúndio, neutralizando, na prática, propostas de redistribuição de terras, historicamente defendidas pelos socialistas.

4.5.4. A engenharia do compromisso e seus efeitos institucionais

A Ordem Econômica e Social de 1946 deve, assim, ser compreendida como o resultado de uma engenharia institucional sofisticada, na qual ambiguidade, seletividade e contenção operaram de forma combinada. O texto constitucional autorizou a expansão da infraestrutura estatal necessária ao projeto desenvolvimentista não-nacionalista, mas preservou intactos os fundamentos da ordem social e da hierarquia de classes.

Essa arquitetura normativa não encerra o conflito; ela o desloca. Ao produzir dispositivos abertos e seletivos, a Constituição de 1946 transfere para o plano da legislação infraconstitucional e da interpretação política disputas que não puderam ser resolvidas no momento constituinte. É esse deslocamento que será examinado, nas subseções seguintes, por meio da análise empírica dos debates nos Anais e da avaliação dos limites estruturais do liberalismo constitucional no Brasil do pós-1930.

4.6. Estado, mercado e nacionalismo nos Anais: conflitos empíricos e tradução constitucional

4.6.1. Bancos, concessionárias e soberania financeira: o conflito nos Arts. 149 e 151

Os debates sobre a nacionalização dos bancos das empresas concessionárias de serviços públicos geraram divergências fortes, principalmente dentro do pretense campo desenvolvimentista.

[...] talvez seja mais importante observar que passou a haver, de maneira mais intensa e definida do que nos debates anteriores, onde as divergências entre estas duas principais correntes desenvolvimentistas foram mais sutis e recalcadas, uma polarização diferente das ocorridas nos debates sobre os artigos precedentes. Ou seja: se nos artigos 145 e 146 da Constituição os desenvolvimentistas nacionalistas aliaram-se aos não-nacionalistas para fixar na Carta Constitucional os preceitos que asseguravam o fortalecimento do setor estatal na economia e das prerrogativas de intervenção e regulação macroeconômica do Estado, contra os neoliberais e desenvolvimentistas do “setor privado”, no artigo 149 os desenvolvimentistas não-nacionalistas aliam-se aos neoliberais e a uma parcela dos desenvolvimentistas do setor privado contra os desenvolvimentistas nacionalistas, que eram mais rigorosos na redação dos dispositivos que disciplinavam a entrada de capital estrangeiro na economia. (BRAGA, 2008, p.73)

O anteprojeto de Agamenon Magalhães era claro em definir a regulação da nacionalização dos bancos e das empresas de depósito (artigo 7º) e das empresas concessionárias de serviços públicos (artigo 8º). Novamente os embates travados voltavam-se à aceitação ou não da entrada de capital estrangeiro especificamente nestes setores. Benedito Valadares (PSD/MG) era fortemente contrário à essa restrição, sob o argumento de que “nossa pátria precisa da entrada desse capital, seja qual for a sua

modalidade” (ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, 1947, p.313). Para ele, a criação dos bancos seria uma das melhores formas de atração do capital estrangeiro e do incremento da economia nacional. No mesmo sentido, Souza Costa (PSD/RS) defendia que:

Há, no entanto, outro aspecto a considerar. Todos são favoráveis à vinda de capitais de grandes empresas industriais estrangeiras, entendendo muito justamente que isso convém muito à nossa economia. Não compreendo porque se há de negar a essas empresas o direito de trabalharem com as organizações bancárias de sua preferência, e que poderão ser estrangeiras. (ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, 1947, p.319).

O resultado do acalorado debate sobre as emendas ao artigo resultaram em um parecer contrário de Agamenon Magalhães sobre todas elas. Inclusive houve por parte dele a aceitação de uma emenda proposta por Atilio Vivacqua (PSD/ES) que ampliava ainda mais o escopo da nacionalização, direcionando-a também para as empresas de fins análogos aos bancos. A reação foi imediata. Bernardes Filho (PR/MG) propôs uma emenda com uma mensagem clara: a nacionalização destas instituições interrompe o progresso nacional.

É do interesse nacional e da política econômica que se exclua essa ameaça direta apenas a determinadas atividades privadas, atendendo a que o país necessita de dar garantias e segurança ao capital estrangeiro de que tanto carece.

A experiência de dez anos mostrou que são inconvenientes ao progresso do Brasil as leis de exagerado nacionalismo, que afinal não têm resultado prático ou proveitoso, e que nem sempre são aplicadas. (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1947, XIV, p.442-443)

A despeito dos fortes dissensos que orientaram a produção destes artigos, houve algum grau de consenso na formulação do texto final. Braga (2008) brilhantemente aponta a inexistência de destaques para propostas de alterações substantivas do texto. A formalização do texto deveu-se mais à arranjos internos do que propriamente à alguma emenda em específico. Evidentemente tratava-se de um resultado mais político do que propriamente técnico⁸⁸.

⁸⁸ Os artigos ficaram com a seguinte redação: Art. 149 - A lei disporá sobre o regime dos bancos de depósito, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos. E: Art. 151 - A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

4.6.2. Padrões empíricos de tradução constitucional

Tomados em conjunto, os conflitos registrados nos Anais sobre os dilemas econômicos do período, revelam um padrão consistente de tradução constitucional. As propostas de intervenção foram admitidas, desde que não exigissem a estatização imediata. A justiça social perdeu primazia sobre a livre iniciativa, sendo incorporada prescindindo de mecanismos redistributivos eficazes. A soberania econômica foi reafirmada retoricamente, mas fortemente limitada pela abertura ao capital estrangeiro.

Estes resultados apontados, tratam-se, sobretudo, da hegemonia empírica de uma corrente que entendia a primazia do Estado sobre o mercado, contudo sob um viés não-nacionalista. Representada em grande parte por políticos pessedistas, a corrente filtrou alternativas mais radicais ou mais polêmicas, fortalecendo a formação de consensos como formas políticas quase sobrepostas à própria apresentação das emendas. Não queremos, com isso, afirmar que as emendas foram desnecessárias, ou não surtiram o efeito esperado em um debate constitucional. Ao contrário disso, argumentamos que sob as emendas existe um pano de fundo prévio e quase sempre velado de debates que de fato orientam a tomada de decisão destes atores nestes contextos.

4.7. A absorção da burocracia nas estruturas de 1946

A transição institucional formalizada pela Assembleia de 1946 não pode ser interpretada como um ponto de inflexão disruptivo na morfologia do poder centralizado no Brasil. Antes disso, o que se observa é a operação de uma espécie de enxerto constitucional: os novos procedimentos democráticos foram acoplados a um motor administrativo cujas engrenagens desenvolvimentistas já se encontravam plenamente lubrificadas desde o período anterior.

O cerne dessa continuidade reside no esvaziamento do paradigma econômico vigente até o final da Primeira República. Durante as deliberações, ficou evidente que a defesa do mercado como ente autorregulado havia perdido espaço para uma percepção técnica da soberania. O Estado foi mantido como o demiurgo do progresso, sendo a retórica liberal da época uma camada superficial que recobria um consenso subterrâneo sobre a inevitabilidade da intervenção. Nesse cenário, a liberdade civil não foi

desenhada como um campo de autonomia absoluta frente ao poder público, mas como uma moldura que permitia ao Estado operar a coordenação macroeconômica sem abdicar da fachada democrática exigida pelo contexto internacional do pós-guerra.

A permanência dessas estruturas foi garantida pela integração direta de quadros políticos do período varguista para a constituinte. Sobre este ponto, já mostramos em capítulos anteriores a existência de várias continuidades neste sentido, inclusive dentro da UDN. As elites burocráticas, que dominavam os setores estratégicos (BRAGA, 2002), asseguraram um certo controle aos excessos de dirigismo estatal defendidos por setores nacionalistas e socialistas. Garantia-se, ainda, a possibilidade de amplo desenvolvimento industrial, mantendo-se quase inalteradas as estruturas de incentivo criadas durante o período Vargas. Todavia, bloqueava-se qualquer possibilidade de uma desapropriação mais direta da propriedade privada, embora a constituinte tenha equacionado as propostas de intervenção do Estado, abdicando de radicalismos à heterodoxia e à ortodoxia.

4.8. A sutura constitucional: o diferimento do conflito

A constituinte de 1946 deve ser compreendida como a arquitetura de contenção política, desenhada para paralisar as forças sociais antagônicas em um equilíbrio de baixa intensidade. A constituinte tencionou converter as ambiguidades hermenêuticas permitindo uma modernização sem a ruptura total com as bases do poder. Embora o léxico da justiça social fosse evidente, ele simultaneamente erguia muros intransponíveis à sua realização prática. A exemplo da necessidade de exigências fiscais proibitivas para qualquer processo de desapropriação em larga escala, bem como exigindo a indenização em moeda corrente, impossibilitado em face de um contexto em que o Estado era deficitário.

Não se trata, evidentemente, de um impedimento de mudança. Mas uma mudança controlada: o capitalismo industrial era estimulado como projeto nacional, desde que o monopólio da terra permanecesse sob controle das elites. O pacto de compromisso evidente permitiu a coexistência da liberdade de mercado com o intervencionismo programático, postergando o enfrentamento de questões estruturais. Diferentemente das tensões mal resolvidas em 1934 (SOUZA, 2021), o desenho de 1946 permitiu uma estabilidade operacional durante quase duas décadas. Contudo, o

preço dessa estabilidade resultou em uma paralisia institucional. De todo modo, a Constituição foi o instrumento que permitiu ao Brasil transitar para a industrialização sem abandonar o seu substrato conservador.

CONCLUSÃO

A análise da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 não conduz à identificação de um projeto econômico vencedor e nem à classificação definitiva da Constituição como resultado de um projeto liberal ou intervencionista. O ganho interpretativo reside, essencialmente, no deslocamento desta chave interpretativa, mostrando que ela é insuficiente para compreender a racionalidade constitucional que se consolida naquele momento histórico.

Este deslocamento não é apenas retórico. Ele resulta diretamente do percurso analítico realizado, que demonstrou a inadequação de leituras essencialmente normativas ou fundado especificamente na retórica dos debates. A própria formulação do problema, exigiu uma revisão mais assídua, vez que as categorias disponíveis na literatura (BIELSCHOWSKY, 2004; BRAGA, 1998; 2008; LYNCH, 2026) mostraram-se (se usadas isoladamente) insuficientes para apreender a lógica decisória que orientou a produção da Carta de 1946.

Em geral, antes da análise se privilegia a apreensão da Carta de 1946 por meio de categorias dicotômicas, que opõem restauração e ruptura, continuidade e desvio, liberalismo e intervenção. Embora a leitura dicotômica capte aspectos relevantes do texto e do contexto, elas operam com uma concepção excessivamente substantiva da decisão constitucional, como se o núcleo explicativo do processo se resumisse à adoção ou rejeição de determinado modelo econômico. Entendemos que esse enfoque minimalista obscurece o problema central, que se traduz na forma pela qual o conflito econômico foi processado e convertido em normatividade constitucional sob um manto democrático.

A questão decisiva deixa de ser “qual projeto venceu” para tornar-se “como foi possível decidir constitucionalmente em um contexto de conflito estrutural, pluralismo político e memória recente do autoritarismo”. A Constituição de 1946 emerge, assim, não como programa econômico e político fechado, mas como resultado de uma decisão constitucional plural complexa, orientada menos pela imposição de soluções substantivas definitivas e mais pela necessidade de estabilizar a ordem política sem suprimir o dissenso.

Esse deslocamento implica uma redefinição do próprio conceito de decisão constitucional. A decisão, tal como reconstruída ao longo da tese, não se confunde com a simples tradução da vontade majoritária nem com a cristalização direta dos discursos

predominantes na área constituinte. Trata-se, sobretudo, de um processo e um projeto institucionalizado, no qual alternativas passam por filtros, reordenação, e formulação jurídica sob um manto de regras e exigências próprias do constitucionalismo democrático. A decisão constitucional, nesse sentido, possui racionalidade distinta da decisão política ordinária e não pode ser compreendida apenas a partir do conteúdo explícito das normas.

Nestes termos, o problema revela que a Carta de 1946 (e seu processo constituinte) deve ser interpretada como uma engenharia institucional voltada à administração do conflito. O texto não elimina tensões existentes entre liberalismo e intervenção, mercado e Estado. Ao contrário, as reinscreve em uma moldura jurídica capaz de torna-las politicamente manejáveis. A Constituição passa a operar como estrutura de racionalização do conflito, transformando antagonismos potencialmente disruptivos em disputas institucionalizadas.

Essa leitura permite compreender por que a ambiguidade normativa, longe de constituir um defeito do texto constitucional, desempenha papel central em sua funcionalidade. A elasticidade normativa adotada pela carta é funcionalmente constituída como forma de acomodar a heterogeneidade do corpo político. Há, em certa medida, um reconhecimento dos próprios limites.

Tencionamos afastar a compreensão das Constituições e seus processos como estruturas essencialmente normativas e voluntaristas. A produção textual das Cartas, neste sentido, não pode ser resumida a simples comandos jurídicos. São práticas institucionais historicamente situadas, na qual os conflitos, as permanências, são reconhecidos como dado estrutural da vida política e tratado como objeto legítimo de organização jurídica. Nesse registro, a estabilidade constitucional não decorre da supressão do dissenso, mas de sua incorporação regulada.

A pretensão aqui foi a de recolocar o caso de 1946 no centro de um debate mais amplo sobre decisão constitucional em contextos democráticos periféricos. A ANC de 1946 não deve e não pode ser lida apenas como episódio histórico, mas como laboratório privilegiado para a análise de como Constituições podem funcionar como mecanismos de estabilização política e orientação econômica, sem recorrer a soluções autoritárias.

Como um primeiro achado, apontamos que a análise do processo permite afirmar que decisões constitucionais não se confundem com escolhas políticas ordinárias e nem a simples agregação de preferências majoritárias. Elas, ao contrário,

são produto de uma racionalidade própria, produzida no interior de procedimentos institucionalizados que impõem limites à radicalidade das propostas e favorecem soluções que privilegiam a estabilidade do regime. A ANC é o *locus* da tradução seletiva do conflito em linguagem dotada de pretensão de duração. O poder constituinte, portanto, se mostra como uma prática processual mediada por instituições, regras de deliberação, distribuição de competências, sendo fragmentado em arenas especializadas em que a exigência de maiorias opera como mecanismos de filtragem que condicionam o conteúdo normativo final.

Um segundo ponto, refere-se ao papel da ambiguidade normativa. Temos insistido na afirmação de que a ambiguidade presente na ordem econômica constitucional de 1946, não decorre de problemas técnicos e nem de indecisão política. Ela constitui técnica constitucional deliberada, funcional à produção de consenso mínimo em contextos fortemente heterogêneos. A ambiguidade qualifica a decisão, desempenhando uma função temporal decisiva. Qual seja a de evitar o encerramento substantivo das controvérsias econômicas. Nesse sentido, o tempo do conflito é reorganizado e adiado, deixando de ser uma ameaça imediata de instabilidade da ordem política.

Um terceiro aspecto em termos de achados, diz respeito à forma específica de dirigismo, ou intervenção. Na tese tencionamos dar uma clareza substancial (nem sempre alcançada com êxito) de demonstrar que as propostas de intervenção constitucionalizadas não se apresentaram como doutrina econômica selada. Foram efeitos institucionais da decisão constitucional, resultados da combinação entre a rejeição do *laissez-faire* e a recusa de soluções autoritárias do período anterior (Estado Novo). Trata-se, sobretudo, de uma intervenção que legitima o planejamento e amplia a capacidade administrativa sem suprimir a economia de mercado e muito menos o pluralismo político.

Essa configuração ficou mais clara quando se reconheceu a pluralidade interna do liberalismo presente na constituinte. O liberalismo ora mobilizado não operou primariamente como matriz econômica restritiva. Suas morfologias distintas, permitiram a convivência no texto da defesa das liberdades políticas com a autorização de mecanismos robustos de intervenção (materializados, sobretudo, no artigo 146). A simples oposição entre liberalismo *versus* intervencionismo, mostrou-se, assim, analiticamente insuficiente para apreender a racionalidade da decisão constitucional de 1946.

Notamos também que a ordem econômica constitucional forneceu as bases jurídicas consistentes para a expansão da capacidade estatal nas décadas posteriores. A Constituição de 1946 não realizou o desenvolvimento, mas instituiu as condições normativas que o tornaram possível. Planejamento, atuação direta do estado como agente econômico, continuidade e fortalecimento da burocracia técnica, encontraram respaldo no texto. Ainda que a sua concretização dependesse de escolhas políticas ativas. A Carta operou, portanto, como possibilidade de viabilização destes projetos, e não como implementadora automática destas propostas.

O conjunto destes resultados, permite incluir a ANC de 1946 e a CF de 1946 como estrutura de institucionalização do conflito econômico em chave democrática. Não que isso tenha sido inovador, haja vista que 1934 também o foi. Mas em 1946 o conflito econômico assumiu uma envergadura distinta. Ao invés de eliminar antagonismos ou impor soluções substantivas rígidas, o texto constitucional organizou juridicamente a disputa, submetendo-a a procedimentos, competências e temporalidades próprias. A decisão constitucional não pacifica definitivamente o conflito, ela o torna politicamente manejável. É nesse sentido que a Constituição converte a crise em arranjo e o dissenso em dinâmica regulada.

Estes resultados tomados em conjunto, oferecem elementos para uma compreensão mais ampla do constitucionalismo democrático em contextos periféricos. Eles indicam que a estabilidade constitucional não decorre da simples eliminação do conflito, mas da capacidade das instituições de reconhece-lo, filtrá-lo e reinscrevê-lo sob formas jurídicas compatíveis com a continuidade do regime.

A principal contribuição para a qual apontamos, reside no reposicionamento analítico da Constituição de 1946 no interior do constitucionalismo brasileiro. O trabalho tencionou deslocar o eixo explicativo do conteúdo substantivo das normas para a racionalidade que orientou sua formulação. A Carta deixa de ser lida como teto ambíguo e passa a ser entendida como uma robusta (ou possível) engenharia constitucional voltada à estabilização democrática em contexto de conflito estrutural.

Esse reposicionamento produz ganhos simultâneos. No plano empírico, a ANC de 1946 é reinterpretada como espaço de produção institucional do compromisso, no qual a decisão normativa resulta da interação entre ideias, regras e arenas deliberativas. No plano teórico, contribui para a compreensão da decisão constitucional como prática processual mediada. No plano interpretativo, objetiva a superação de leituras binárias e teleológicas, demonstrando que categorias dicotômicas são insuficientes para apreender

a racionalidade do constitucionalismo em sociedades marcadas por heterogeneidade social e modernização tardia.

A noção de dirigismo democrático de intensidade média, pensada ao longo da tese, sintetiza esse ganho interpretativo. Longe de funcionar como rótulo classificatório, ela opera como possibilidade analítica capaz de descrever um tipo específico de decisão constitucional, no qual a intervenção estatal é legitimada e limitada por formas jurídicas compatíveis com a democracia. Não se trata de uma doutrina econômica acabada, mas sim de um efeito institucional da decisão constitucional, produzido pela necessidade de articular coordenação econômica, pluralismo político e continuidade do regime.

Ao mesmo tempo, a tese assume explicitamente seus limites. O trabalho não pretende oferecer uma explicação exaustiva da economia brasileira, nem formular uma teoria geral do desenvolvimento. Tampouco busca estabelecer uma linha de continuidade mecânica entre a Constituição de 1946 e arranjos institucionais posteriores. O recorte adotado é deliberadamente restrito à decisão constitucional e à normatividade produzida no processo constituinte, entendidas como objetos autônomos de análise. Esses limites não configuram lacunas, mas escolhas metodológicas coerentes com o problema formulado e com o tipo de contribuição pretendida.

Assumir esses limites é parte constitutiva do argumento desenvolvido. Ao concentrar-se na institucionalização do conflito econômico em chave constitucional, a tese recusa explicações totalizantes e reconhece a contingência das trajetórias históricas. A Constituição de 1946 não determina de forma automática os rumos do desenvolvimento, nem encerra os conflitos que atravessam a sociedade brasileira. Ela estabelece, isso sim, as condições jurídicas sob as quais esses conflitos podem ser disputados sem ruptura institucional. O constitucionalismo aparece, assim, menos como solução definitiva e mais como estrutura de organização da incerteza política e econômica.

É justamente dessa compreensão que emergem as principais aberturas analíticas do trabalho. A leitura proposta chama à reavaliação de processos constituintes posteriores. A comparação com outros momentos constitucionais permite investigar até que ponto a engenharia compromissória observada em 1946 foi preservada, transformada ou tensionada em contextos distintos.

Essas aberturas não enfraquecem a tese. Ao contrário, indicam sua capacidade de gerar reavaliações e outras agendas de pesquisa. Ao demonstrar que Constituições podem funcionar como mecanismos de estabilização democrática precisamente porque

não resolvem integralmente os conflitos que as atravessam, o trabalho oferece uma chave interpretativa aplicável a outros contextos nos quais democracia, desenvolvimento e heterogeneidade social se articulam de forma tensa. A Constituição aparece, assim, como prática política institucionalizada, não como fechamento normativo da história.

A tese não teve a pretensão de exaurir o objeto de pesquisa proposto. A Constituição e a Constituinte de 1946 não é apresentada como resposta definitiva aos dilemas do constitucionalismo brasileiro, mas como experiência histórica reveladora de uma forma específica de decidir sobre o conflito. A conversão de antagonismos em disputas constitucionalmente mediadas, transforma a crise em arranjo e o dissenso em dinâmica regulada. É nessa capacidade de organização o conflito que reside sua relevância teórica e histórica, bem como a contribuição pretendida neste trabalho.

O constitucionalismo, portanto, não aparece como promessa de superação do conflito. Mas sim como forma historicamente situada de torna-lo politicamente habitável. É precisamente essa operação que a Constituição de 1946 permite compreender com especial nitidez.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. A. O sentido democrático e corporativo da Não-Constituição de 1937. In: **Estudos Históricos Rio de Janeiro**, vol. 29, n.º 58, p. 461-480, maio-ago. 2016.

ANAIS. **Assembleia Nacional Constituinte (1946)**. 26 volumes. Rio de Janeiro: Gráfica do Senado, 1947.

ANAIS. **Anais da Comissão de Constituição (1946)**. 4 volumes. Rio de Janeiro: Gráfica do Senado, 1947.

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o Povo Soberano: Fundamentos do Direito Constitucional**. Trad. de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALMINO, João. **O democratas autoritários: liberais individuais, de associação política e sindical na constituinte de 1946**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

ARBOLEYA, Arilda. **Educação nos anos 1930 e os dilemas da modernização no Brasil**. 2017. 280 f. - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

ARENDT, Hanna. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituição de 1946**. 3. ed. Brasília: Subsecretaria de edições técnicas, 2012.

BARBOSA, Rui; PEREIRA, Lucia Miguel. **Cartas de Inglaterra - v.23 t.1**. [S. l.]: Ministério da Educação e Saúde, 1946. E-book. Disponível em: <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/229>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BENEVIDES, Maria Victória. **A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BERCOVICI, Gilberto . **O estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro**. Boletim de Ciências Econômicas, XLVII, pp.149-180, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas** XLIX, pp. 57-77, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 61, p.5-24, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 mai. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **O estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro**. Boletim de Ciências Econômicas, v. xvLi[i.e. 47], 2004Tradução . . Acesso em: 06 fev. 2026.

BETHEL, Leslie. **História da América Latina: A América Latina após 1930 - Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

BIELCHOWSKY, Ricardo. Eugênio Gudín. **Estudos avançados**, n. 15, vol. 41, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

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

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

BRAGA, Sergio Soares. **As relações entre o executivo e o legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)**. [s. l.], 2008. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286239>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRAGA, Sergio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1998. (Série Ação cultural ; Temas de interesse do legislativo, v. n. 6).

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Linhagens do Pensamento Político Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [1949]. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18399>. Acesso em: 07 fev. 2026.

BUCHANAN, J.M.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent: Logical Foundations for Constitutional Democracy**. Michigan: The University of Michigan Press, 1962.

BULMER-THOMAS, Victor. As economias latino-americanas, 1929-1939. In: BETHEL, Leslie. **História da América Latina: A América Latina após 1930 - Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

CALDWELL, Peter C. The Concept and Politics of the Economic Constitution. In: GRÉGOIRE, Guillaume; MINY, Xavier. **The Idea of Economic Constitution in Europe: Genealogy and Overview**. Legal History Library, v. 61. Leiden: Brill Nijhoff, 2022, p. 119-154.

CAMARGO, A. **A revolução das elites: conflitos regionais e centralização política.** In: *A Revolução de 30*. Brasília-DF: Editora da UnB, 1983.

CANNONE, Helio Maurício Pirajá. **Um balé metafórico: as ideologias políticas e o ideário desenvolvimentista da República de 1946.** [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/17593>. Acesso em: 26 mar. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 1982.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique; HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Estrutura de poder e economia: 1889 - 1930.** 6. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1997. (História geral da civilização brasileira / Introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda Tomo 3, O Brasil republicano, v. 1. Vol).

CARONE, Edgar. **A República Liberal - II (Evolução Política).** São Paulo: Difel, 1985.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CEPAL: **Relación de Precios del Intercambio**, Santiago, 1976; THORP, R. *Latin American in the 1930s*, London, Cambridge University Press, 1987.

CEPÊDA, Vera Alves. Capital, trabalho e intelligentsia: modernização e desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado. **Ideias**. Campinas, n. 1, ago-dez, 2010.

CEPÊDA, Vera Alves. Contexto político e crítica à democracia liberal: a proposta de Representação na Constituinte de 1934. Em: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia (org.). **Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2010.

CEPÊDA, Vera Alves. Faces do corporativismo na Era Vargas. Em: VANUCCHI, Marco Aurélio; ABREU, Luciano; BORGES, Paula (org.). **Corporativismo: ideia e práticas.** Salvador: Sagga, 2020.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos Avançados**. São Paulo, n. 75, v.26, maio-ago, 2012.

CEPÊDA, Vera Alves. **Raízes do pensamento político de Celso Furtado: o desenvolvimento, nacionalidade e Estado Democrático.** São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, 1998, 257f.

CEPÊDA, Vera Alves. **Roberto Simonsen e a Formação da ideologia Industrial no Brasil** – Limites e impasses. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, USP. São Paulo, 2004.

CEPÊDA, Vera Alves; PINTO, Gustavo Louis Henrique. **Celso Furtado e José Medina Echavarría**: duas interpretações do planejamento, desenvolvimento e democracia no pensamento cepalino. Santiago: CEPAL, 2014.

CEPÊDA, Vera Alves; SILVA, Ivan Henriques de Mattos e. **A Trajetória do Desenvolvimento**: a questão social, democracia e Estado na experiência do Brasil e Argentina. Política Hoje, v. 25, n. 1, p. 41-70, 2016.

CEPÊDA, Vera; SOUZA, José Augusto de. Uma crise e duas constituições: a difícil concertação política nas Constituições Federais de 1934 e 1937. In Leonídio, Adalmir [et.al]. **Dois séculos de Constituições no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2024.

CHALOUB, Jorge Gomes de Souza . **O liberalismo entre o espírito e a espada: a UDN e a República de 1946**. [s. l.], 2016. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/handle/1/12437>. Acesso em: 14 set. 2021.

CHALOUB, Jorge Gomes de Souza . **O liberalismo entre o espírito e a espada: a UDN e a República de 1946**. 2015. 311 f. - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CHALOUB, Jorge Gomes de Souza. **A economia política dos bacharéis udenistas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, [s. l.], v. 32, p. 1–18, 2017.

CHALOUB, Jorge Gomes de Souza. **O brasil dos bacharéis: um discurso liberal udenista**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [s. l.], n. 107, p. 263–304, 2019.

CHALOUB, Jorge; CANNONE, Helio. **Para além do antagonismo: desenvolvimentismo e liberalismo no Brasil da República de 1946**. Revista Brasileira de Ciência Política, [s. l.], n. 38, p. e258433, 2022.

CHAUÍ, M. S. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. Ed. 1. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CODATO, A. Estado Novo no Brasil: Um estudo da dinâmica das elites políticas regionais em contexto autoritário. In: **Revista Dados**. Rio de Janeiro, 58(2), 2015. Cultura, 1962.

CURI, Luiz Felipe Bruzzi; CUNHA, Alexandre Mendes. Redimensionando a contribuição de Roberto Simonsen à controvérsia do planejamento (1944-1945). **America Latina Historia Económica**, ano 22, n. 3, set-dez, 2015, p. 76-107.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Preâmbulos das Constituições do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [s. l.], v. 96, p. 243–270, 2001.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

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

DOBRE, D. Constitución económica: una propuesta al debate conceptual. **Revista de Derecho Público: Teoría y Método**, 3, 157-198. DOI: https://doi.org/10.37417/RPD/vol_3_2021_573, 2021.

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

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ELKINS, Zachar; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ELSTER, Jon. [et al.]. **Constituent Assemblies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ELSTER, Jon. **Constitucionalismo y democracia**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2012

ELSTER, Jon. Deliberation and Constitution Making. Em: ELSTER, Jon (org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ELSTER, Jon. **Deliberation and Constitution Making**. In: ELSTER, Jon. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ELSTER, Jon. **Forces and mechanisms in the constitution-making process**. Duke Law Journal, Durham (NC), v.2, p.345-421, 1995. Disponível em < <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol45/iss2/2/>> Acesso em: 31 ago. 2020.

FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimentismo. In: **Novos Estudos Cebrap**, n.º 40, 1994.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção, 1906-1954**. 1a. ed. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1989.

FONTANA, Felipe. **Teoria e práxis: Oliveira Vianna como consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1932-1940)**. [s. l.], 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/10644>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1960.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello. **Estudos e discursos**. São Paulo: Editora Comercial, 1961.

FREEDEN, Michael. **Ideologies and Political Theory: A conceptual approach**. New York: Oxford University Press, 1996.

FREEDEN, Michael. **Ideology**: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2003.

FREITAS JUNIOR, Moacir de. O industrial e o salário: a contribuição de Roberto Simonsen para os estudos sobre padrão de vida de trabalhadores no Brasil. [S.l.]: Universidade Estadual Paulista (Unesp), 23 set. 2013.

FREITAS JR., Moacir de. I Congresso Brasileiro da Indústria: momento de consolidação das ideias de Roberto Simonsen como parte da ideologia da burguesia industrial brasileira. **Em Tese**, Florianópolis, v. 15, n. 1 (parte II), p.33-48, mar./abr., 2018.

FURTADO, Celso. **A Pré Revolução Brasileira**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo; Companhia Editora Nacional, 2005.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Nacional, 1967.

GODOY, Marcelo Magalhães. Minas Gerais na República: atraso econômico, estado e planejamento. **Cadernos da Escola do Legislativo - e-ISSN: 2595-4539**, [S.l.], v. 11, n. 16, p. 89 – 116, nov. 2019. ISSN 2595-4539. Disponível em: <<https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/308/261>>. Acesso em: 04 set. 2020.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GOMES, Ângela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: intelectuais e construção do mito Vargas. Em: MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes; PINTO, Antônio Costa (org.). **O corporativismo em português**: estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GONÇALVES, Leandro Pereira; CALDEIRA NETO, Odilon. **O fascismo em camisas verdes**: do integralismo ao neointegralismo. 1ª edição. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2020.

GRÉGOIRE, Guillaume; MINY, Xavier. **The Idea of Economic Constitution in Europe**: Genealogy and Overview. Legal History Library, v. 61. Leiden: Brill Nijhoff, 2022, p. 119-154.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. **A teoria do desenvolvimento de Celso Furtado**: diálogos entre as teses do subdesenvolvimento. Curitiba: Appris, 2020.

HIPPOLITO, Lúcia. **De raposas e reformistas**: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

IBGE. **Estatísticas do século XX**. 2023. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/>. Acesso em: 1 mar. 2023.

IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e Constituições Brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

IPEA (Org.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto, Ed. PUC-Rio, 2006.

LOVE, Joseph. **A locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira 1889-1937**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A primeira encruzilhada da democracia brasileira: os casos de Rui Barbosa e de Joaquim Nabuco. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 16, n. suppl, p. 113–125, 2008.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)**. São Paulo: Alameda, 2014.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Nada de novo sob o sol: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro. **Insight Inteligência**, [s. l.], n. 91, p. 17–34, 2020.

LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA NETO, Cláudio. Constitucionalismo da Inefetividade: a Constituição de 1891 no Cativo do Estado de Sítio. [s. l.], v. 5, n. 2, p. 85–136, 2012.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Ideologias do Pensamento Político Brasileiro**. **SciELO Preprints**, 2026. DOI: [10.1590/SciELOPreprints.14860](https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.14860). Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/14860>. Acesso em: 6 fev. 2026.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. 3. ed. São Paulo: É Realizações Editora, 2016.

MICELI, Sérgio. **Carne e osso da elite política brasileira pós-1930**. Em: FAUSTO, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira**. Tomo III: O Brasil Republicano, v.3. Sociedade e Política. São Paulo: DIFEL, 1986. p. 557–596.

MURTINHO, Joaquim. **Ideias econômicas de Joaquim Murtinho**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980.

MURTINHO, Joaquim. **Um Estadista da República**. Buenos Aires: J. Peuser, 1897.
NICOLAU, Jairo. **Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados**. Dados, [s. l.], v. 47, p. 85–129, 2004.

NOGUEIRA, Octaciano et al. **Constituições brasileiras**. 3ª. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. eded. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2003.

OLIVEIRA, Lúcia Maria Lippi. Notas sobre o Estudo do Partido Social Democrático. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 10, p. 146–153, 1973a.

OLIVEIRA, Lúcia Maria Lippi. **O Partido Social Democrático**. 1973b. - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1973.

PANDOLFI, D. C. & GRYNSZPAN, M. Da revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites. In: **Revista de Sociologia e Política**, n.º 9, p. 7-23, nov. 1997.

PANDOLFI, Dulce. Da Revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites. *Revista de Sociologia e Política*, [s. l.], v. 9, p. 7–23, 1997.

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

POCOCK, John. **Linguagens do ideário político**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of Law**. 3rd ed. Boston: Little, Brown and Company, 1986.

PRADO JR., C. P. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Livraria Martins, 1942.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RESULTADOS - 1945 - PORTAL DE DADOS ABERTOS DO TSE. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-1945>. Acesso em: 4 mar. 2023.

ROSENFELD, Luis. **Sobre idealistas e realistas: o Estado Novo e o constitucionalismo autoritário brasileiro**. *Veritas* (Porto Alegre), [s. l.], v. 65, n. 1, p. e36252, 2020.

SALES, João Alberto. **A pátria paulista**. Campinas: Gazeta de Campinas, 1897.

SALES, João Alberto. **Sciencia política**. São Paulo: Teixeira & Irmão, 1891.

SANTOS, Rogerio Dutra dos. **Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil**. Dados, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 281–323, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. **Dados**, [s. l.], v. 56, n. 1, p. 9–37, 2013.

SIMONSEN, Roberto. **À margem da profissão** - discursos, conferências e publicações. São Paulo: São Paulo Editora, 1932.

SIMONSEN, Roberto. **Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras**. São Paulo: São Paulo Editora, 1934.

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugenio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. <http://www.ipea.gov.br>, [s. l.], 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3183>. Acesso em: 12 set. 2022.

SOARES, Gláucio. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1973.

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

SOUZA, José Augusto de; FREITAS JÚNIOR, Moacir. A ação dos industriais na constituição de 1946 e a construção do art. 146 da carta: Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento. **CRÍTICA E SOCIEDADE**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 62–77, 2022.

SOUZA, José Augusto Marques de. **O debate sobre o federalismo na Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34**. 2021. 217 f. Dissertação - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa e Ômega, 1983.

TOLEDO, E. Um ano extraordinário: greves, revoltas e circulação de ideias no Brasil em 1917. In: **Estudos Históricos** (Rio de Janeiro) [online]., vol. 30, n.º 61, 2017.

T

RINDADE, Héglio. **A construção do estado nacional na Argentina e no Brasil (1810-1900): esboço de uma análise comparativa**. [s. l.], v. 28, n. 1, p. 61–87, 1985.

VALLADARES, Benedicto. **Tempos idos e vividos: memórias**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

VARGAS, G. **A nova política do Brasil**. Da Aliança Liberal às realizações do primeiro ano de Governo (1930-1931). Vol. I. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VARGAS, G. **A nova política do Brasil**. O Estado Novo (1937-1945). Vol. V. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

VARGAS, G. **Diário** 1937-1942. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1995.

VASSELAI, Fabricio Jorge. **A locomotiva silenciosa: o não predomínio da política paulista na democracia de 1945**. 2010. Mestrado em Ciência Política - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26042010-121121/>. Acesso em: 20 fev. 2023.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **O Idealismo na Evolução Política do Império e da República**. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1922.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **O Idealismo da Constituição**. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **O idealismo da Constituição**. 2ª ed. aumentada. São Paulo: Nacional, 1939.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

WALKER, N. Post-Constituent Constitutionalism. In M. Loughlin and N. Walker (eds) **The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form**, Oxford: Oxford University Press, 2007.

WERNECK VIANNA, Luis. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

WHITEHEAD, Laurence. A organização do Estado na América Latina após 1930. In: BETHEL, Leslie. **História da América Latina: A América Latina após 1930**. Volume VI. São Paulo: EdUSP, 2009.

WHITEHEAD, Laurence. A organização do Estado na América Latina após 1930. Em: BETHEL, Leslie. **História da América Latina: a América Latina após 1930: Estado e Política**. São Paulo: EdUSP, 2015. v. VII.

APÊNDICE – Lista nominal dos Constituintes – representação por partidos e por Estados

BANCADA DO ACRE

- 1) Hermelindo de Gusmão CASTELO BRANCO Filho (PSD);
- 2) HUGO Ribeiro CARNEIRO (PSD).

2 PSD = 2

BANCADA DE ALAGOAS

- 1) ISMAR DE GÓIS Monteiro (PSD/Senador);
- 2) Cícero TEIXEIRA DE VASCONCELOS (PSD/Senador);
- 3) Francisco AFONSO DE CARVALHO (PSD);
- 4) ANTÔNIO Mário MAFRA (PSD/1º Suplente);
- 5) Esperidião Lopes de FARIAS JÚNIOR (PSD);
- 6) Antônio de FREITAS CAVALCANTI (UDN);
- 7) JOSÉ MARIA de Melo (PSD);
- 8) LAURO Bezerra MONTENEGRO (PSD);
- 9) MÁRIO GOMES de Barros (UDN);
- 10) Luís de Meneses MEDEIROS NETO (PSD);
- 11) RUI Soares PALMEIRA (UDN);
- 12) SILVESTRE PÉRICLES de Góis Monteiro (PSD).

9 PSD + 3 UDN = 12

BANCADA DO AMAZONAS

- 1) ÁLVARO Botelho MAIA (PSD/Senador);
- 2) VALDEMAR PEDROSA (PSD/Senador);
- 3) COSME Alves FERREIRA Filho (PSD);
- 4) LEOPOLDO Amorim da Silva NEVES (PTB);
- 5) LEOPOLDO Carpinteiro PERES (PSD);
- 6) Francisco PEREIRA DA SILVA (PSD);
- 7) Manuel SEVERIANO NUNES (UDN).

5 PSD + 1 UDN + 1 PTB = 7

BANCADA DA BAHIA

- 1) ALOÍSIO Lopes DE CARVALHO Filho (UDN/Senador);
- 2) Renato Onofre PINTO ALEIXO (PSD/Senador);
- 3) ALBÉRICO Pereira FRAGA (UDN);
- 4) ALIOMAR de Andrade BALEEIRO (UDN);
- 5) ALOÍSIO DE CASTRO (PSD);
- 6) ALTAMIRANDO Alves REQUIÃO (PSD);
- 7) ARISTIDES MILTON da Silveira (PSD/3º Suplente);
- 8) CARLOS MARIGHELA (PCB);
- 9) CLEMENTE MARIANI Bittencourt (UDN);
- 10) João da Costa Pinto DANTAS JÚNIOR (UDN);
- 11) EUNÁPIO Peltier DE QUEIROZ (PSD);
- 12) Eduardo FRÓIS DA MOTA (PSD/2º Suplente);
- 13) GUILHERME Carneiro da Rocha MARBACK (PSD);
- 14) JOÃO MENDES da Costa Filho (UDN);
- 15) JURACI Montenegro MAGALHÃES (UDN);
- 16) LAURO Farani Pedreira DE FREITAS (PSD);
- 17) LUÍS de Oliveira BARRETO Filho (PSD/1º Suplente);
- 18) LUÍS LAGO de Araújo (PTB);
- 19) LUÍS VIANA FILHO (UDN);
- 20) MANOEL Cavalcanti de NOVAES (UDN);
- 21) Artur NEGREIROS FALCÃO (PSD);
- 22) NESTOR DUARTE Guimarães (UDN);
- 23) OTÁVIO MANGABEIRA (UDN);
- 24) RAFAEL CINCURÁ de Andrade (UDN);
- 25) Luís RÉGIS PACHECO Pereira (PSD);
- 26) RUI SANTOS (UDN);
- 27) TEÓDULO Lins de ALBUQUERQUE (PPS-PSP);
- 28) Tarcílio VIEIRA DE MELO (PSD).

13 UDN + 12 PSD + 1 PTB + 1 PCB + 1 PPS-PSP = 28

BANCADA DO CEARÁ

- 1) OLAVO de OLIVEIRA (PPS-PSP/Senador);
- 2) PLÍNIO Pompeu de SABÓIA Magalhães (UDN/Senador);

- 3) Antônio de ALENCAR ARARIPE (UDN);
- 4) FRANCISCO de Almeida MONTE (PSD);
- 5) José ALVES LINHARES (PPS-PSP/1º Suplente);
- 6) Benedito Augusto Carvalho dos Santos (BENI CARVALHO) (UDN);
- 7) EDGAR Cavalcanti DE ARRUDA (UDN);
- 8) EGBERTO de Paula Pessoa RODRIGUES (UDN);
- 9) Manuel do Nascimento FERNANDES TÁVORA (UDN);
- 10) Joaquim FERNANDES TELES (UDN);
- 11) Antônio da FROTA GENTIL (PSD);
- 12) GENTIL Pinheiro BARREIRA (UDN);
- 13) JOÃO Nogueira ADEODATO (PPS-PSP);
- 14) JOSÉ DE BORBA Vasconcelos (UDN);
- 15) LEÃO SAMPAIO (UDN);
- 16) Crisanto MOREIRA DA ROCHA (PSD);
- 17) OSWALDO STUDART Filho (PSD);
- 18) PAULO SARASATE Ferreira Lopes (UDN);
- 19) RAUL BARBOSA (PSD);
- 20) STÊNIO GOMES da Silva (PPS-PSP).

11 UDN + 5 PSD + 4 PPS-PSP = 20

BANCADA DO DISTRITO FEDERAL

- 1) LUÍS CARLOS PRESTES (PCB/Senador);
- 2) HAMILTON de Lacerda NOGUEIRA (UDN/Senador);
- 3) ANTÔNIO José da SILVA (PTB);
- 4) Paulo BAETA NEVES (PTB);
- 5) Edmundo BARRETO PINTO (PTB/1º Suplente);
- 6) Joaquim BATISTA NETO (PCB/1º Suplente);
- 7) Manuel BENÍCIO FONTENELLE (PTB);
- 8) BENJAMIM Miguel FARAH (PTB);
- 9) EUCLIDES de Oliveira FIGUEIREDO (UDN);
- 10) Francisco GURGEL DO AMARAL Valente (PTB);
- 11) HERMES LIMA (ED/UDN);
- 12) JOÃO AMAZONAS de Souza Pedroso (PCB);
- 13) JONAS de Moraes CORREIA Filho (PSD);

- 14) José de Lima FONTES ROMERO (PSD);
- 15) JURANDIR de Castro PIRES Ferreira (UDN);
- 16) MAURÍCIO GRABOIS (PCB);
- 17) RUI da Cruz ALMEIDA (PTB);
- 18) José de SEGADAS VIANA (PTB);
- 19) Manuel do Nascimento VARGAS NETO (PTB).

9 PTB + 4 UDN + 4 PCB + 2 PSD = 19

BANCADA DO ESPÍRITO SANTO

- 1) ATÍLIO VIVÁQUA (PSD/Senador);
- 2) HENRIQUE DE NOVAIS (PSD/Senador);
- 3) ÁLVARO CASTELO (PSD);
- 4) ARI de Siqueira VIANA (PSD);
- 5) ASDRÚBAL Martins SOARES (PSD);
- 6) CARLOS Fernando Monteiro LINDEMBERG (PSD);
- 7) EURICO de Aguiar SALES (PSD);
- 8) LUÍS CLÁUDIO de Freitas Rosa (UDN);
- 9) Paulo Afonso VIEIRA DE RESENDE (PSD).

8 PSD + 1 UDN = 9

BANCADA DE GOIÁS

- 1) DÁRIO Délio CARDOSO (PSD/Senador);
- 2) PEDRO LUDOVICO Teixeira (PSD/Senador);
- 3) Albatênio CAIADO DE GODÓI (PSD);
- 4) DIÓGENES MAGALHÃES da Silveira (PSD);
- 5) DOMINGOS Neto de VELASCO (ED/UDN);
- 6) GALENO PARANHOS (PSD);
- 7) GUILHERME XAVIER de Almeida (PSD);
- 8) JALES MACHADO de Siqueira (UDN);
- 9) JOÃO d'ABREU (PSD).

7 PSD + 1 UDN + 1 ED/UDN = 9

BANCADA DO MARANHÃO

- 1) CLODOMIR Serra Serrão CARDOSO (PSD/Senador);

- 2) Antônio José PEREIRA JÚNIOR (PSD/Senador);
- 3) AFONSO da Silva MATOS (PSD);
- 4) ALARICO Nunes PACHECO (UDN);
- 5) ANTENOR Mourão BOGÉA (UDN);
- 6) Romualdo CRÉPORI Barroso FRANCO (PSD);
- 7) JOSÉ NEIVA de Souza (PSD);
- 8) LINO Rodrigues MACHADO (PR/UDN);
- 9) LUÍS CARVALHO (PSD);
- 10) ODILON da Silva SOARES (PSD);
- 11) VITORINO de Brito FREIRE (PSD).

8 PSD + 2 UDN + 1 PR = 11

BANCADA DE MATO GROSSO

- 1) JOÃO VILLAS BOAS (UDN/Senador);
- 2) VESPASIANO Barbosa MARTINS (UDN/Senador);
- 3) AGRÍCOLA Paes DE BARROS (UDN);
- 4) ARGEMIRO de Arruda FIALHO (PSD);
- 5) DOLOR Ferreira DE ANDRADE (UDN);
- 6) Gabriel MARTINIANO DE ARAÚJO (PSD);
- 7) João PONCE DE ARRUDA (PSD).

4 UDN + 3 PSD = 7

BANCADA DE MINAS GERAIS

- 1) Fernando de MELO VIANA (PSD/Senador);
- 2) LEVINDO Eduardo COELHO (PSD/Senador);
- 3) ALFREDO SÁ (PSD);
- 4) ARTUR da Silva BERNARDES (PR);
- 5) AUGUSTO das Chagas VIEGAS (PSD);
- 6) BENEDITO VALLADARES Ribeiro (PSD);
- 7) Artur da Silva BERNARDES FILHO (PR);
- 8) José Francisco BIAS FORTES (PSD);
- 9) CELSO Porfírio de Araújo MACHADO (PSD);
- 10) CRISTIANO Monteiro MACHADO (PSD);
- 11) DANIEL Serapião DE CARVALHO (PR);

- 12) Francisco DUQUE DE MESQUITA (PSD);
 - 13) EZEQUIEL da Silva MENDES (PTB/1º Suplente);
 - 14) FELIPE BALBI (PR);
 - 15) Gabriel de REZENDE PASSOS (UDN);
 - 16) GUSTAVO CAPANEMA Filho (PSD);
 - 17) ISRAEL PINHEIRO da Silva (PSD);
 - 18) JACI de FIGUEIREDO (PR);
 - 19) JOÃO HENRIQUE Sampaio Vieira da Silva (PSD);
 - 20) JOAQUIM LIBÂNIO Leite Ribeiro (PSD);
 - 21) JOSÉ Maria ALKMIM (PSD);
 - 22) JOSÉ BONIFÁCIO Lafaiete de Andrada (UDN);
 - 23) JUSCELINO KUBITSCHEK de Oliveira (PSD);
 - 24) LAIR Paleta de Resende TOSTES (PSD/1º Suplente);
 - 25) Jarbas de LERI SANTOS (PTB);
 - 26) LICURGO LEITE Filho (UDN);
 - 27) José Maria LOPES CANÇADO (UDN);
 - 28) José de MAGALHÃES PINTO (UDN);
 - 29) Augusto MÁRIO Caldeira BRANT (PR);
 - 30) MILTON Soares CAMPOS (UDN);
 - 31) Luís MILTON PRATES (PSD/2º Suplente);
 - 32) José MONTEIRO DE CASTRO (UDN);
 - 33) NORALDINO LIMA (PSD);
 - 34) OLINTO FONSECA Filho (PSD);
 - 35) PEDRO DUTRA Nicácio Neto (PSD);
 - 36) Francisco RODRIGUES PEREIRA Júnior (PSD);
 - 37) José RODRIGUES SEABRA (PSD);
 - 38) WELLINGTON BRANDÃO (PSD).
- 23 PSD + 7 UDN + 6 PR + 2 PTB = 38**

BANCADA DO PARÁ

- 1) ÁLVARO ADOLFO da Silveira (PSD/Senador);
- 2) Joaquim de MAGALHÃES Cardoso BARATA (PSD/Senador);
- 3) AGOSTINHO de Meneses MONTEIRO (UDN);
- 4) CARLOS Pereira NOGUEIRA (PSD);

- 5) DEODORO Machado DE MENDONÇA (PPS-PSP);
- 6) Aníbal DUARTE d'OLIVEIRA (PSD);
- 7) EPÍLOGO Gonçalves DE CAMPOS (UDN);
- 8) José JOÃO da Costa BOTELHO (PSD);
- 9) João Guilherme LAMEIRA BITTENCOURT (PSD);
- 10) Luís Geolás de MOURA CARVALHO (PSD/1º Suplente);
- 11) NELSON da Silva PARIJÓS (PSD);
- 12) José da ROCHA RIBAS (PSD/3º Suplente).

9 PSD + 2 UDN + 1 PPS = 12

BANCADA DA PARAÍBA

- 1) ADALBERTO Jorge Rodrigues RIBEIRO (UDN/Senador);
- 2) VERGNIAUD VANDERLEI (UDN/Senador);
- 3) ARGEMIRO DE FIGUEIREDO (UDN);
- 4) ERNANI Ayres SÁTIRO e Sousa (UDN);
- 5) FERNANDO Carneiro da Cunha NÓBREGA (UDN);
- 6) José JANDUÍ CARNEIRO (PSD);
- 7) JOÃO AGRIPINO Maia Filho (UDN);
- 8) JOÃO ÚRSULO Ribeiro Coutinho Filho (UDN);
- 9) JOSÉ GAUDÊNCIO Correia de Queiroz (UDN/1º Suplente);
- 10) JOSÉ JOFFILY Bezerra de Melo (PSD);
- 11) OSMAR de Araújo AQUINO (UDN);
- 12) PLÍNIO LEMOS (UDN);
- 13) SAMUEL Vital DUARTE (PSD).

10 UDN + 3 PSD = 13

BANCADA DO PARANÁ

- 1) FLÁVIO Carvalho GUIMARÃES (PSD/Senador);
- 2) ROBERTO GLASSER (PSD/Senador);
- 3) ARAMIS Taborda de ATAÍDE (PSD);
- 4) ERASTO GAERTNER (UDN);
- 5) FERNANDO FLORES (PSD);
- 6) João Teófilo GOMY JÚNIOR (PSD);
- 7) JOÃO AGUIAR (PSD);

- 8) LAURO Sodré LOPES (PSD);
- 9) Rubens de MELO BRAGA (PTB/1º Suplente);
- 10) José MUNHOZ DE MELO (PSD);
- 11) Bento MUNHOZ DA ROCHA Neto (PR).

8 PSD + 1 UDN + 1 PTB + 1 PR = 11

BANCADA DE PERNAMBUCO

- 1) ETELVINO LINS de Albuquerque (PSD/Senador);
- 2) Antônio de NOVAIS FILHO (PSD/Senador);
- 3) AGAMENON Sérgio de Godói MAGALHÃES (PSD);
- 4) AGOSTINHO Dias DE OLIVEIRA (PCB);
- 5) ALCEDO de Moraes COUTINHO (PCB/1º Suplente);
- 6) ALDE Feijó SAMPAIO (UDN);
- 7) Alfredo de ARRUDA CÂMARA (PDC);
- 8) Alexandre José BARBOSA LIMA SOBRINHO (PSD);
- 9) José da COSTA PORTO (PSD);
- 10) João FERREIRA LIMA (PSD);
- 11) GERCINO Malaguetta de PONTES (PSD);
- 12) GILBERTO de Melo FREYRE (UDN);
- 13) GREGÓRIO Lourenço BEZERRA (PCB);
- 14) JARBAS Cardoso de Albuquerque MARANHÃO (PSD);
- 15) JOÃO CLEOFAS de Oliveira (UDN);
- 16) Carlos de LIMA CAVALCANTI (UDN);
- 17) OSCAR Napoleão CARNEIRO da Silva (PSD);
- 18) OSVALDO Cavalcanti da Costa LIMA (PSD);
- 19) PAULO Pessoa GUERRA (PSD);
- 20) Eurico de SOUZA LEÃO (PR);
- 21) ULISSES LINS de Albuquerque (PSD).

12 PSD + 4 UDN + 3 PCB + 1 PR + 1 PDC = 21

BANCADA DO PIAUÍ

- 1) ESMARAGDO DE FREITAS e Sousa (UDN/Senador);
- 2) MATIAS OLÍMPIO de Melo (UDN/Senador);
- 3) ADELMAR Soares da ROCHA (UDN);

- 4) ANTÔNIO Maria de Resende CORREIA (UDN);
- 5) Raimundo de AREIA LEÃO (PSD);
- 6) Helvécio COELHO RODRIGUES (UDN);
- 7) JOSÉ CÂNDIDO Ferraz (UDN);
- 8) Mauro RENAULT LEITE (PSD);
- 9) SIGEFREDO PACHECO (PSD).

6 UDN + 3 PSD = 9

BANCADA DO RIO GRANDE DO NORTE

- 1) José FERREIRA DE SOUSA (UDN/Senador);
- 2) José GEORGINO AVELINO (PSD/Senador);
- 3) ALUÍSIO ALVES (UDN);
- 4) João Fernandes Campos CAFÉ FILHO (PRP/PSP);
- 5) DIOCLÉCIO Dantas DUARTE (PSD);
- 6) JOSÉ AUGUSTO Bezerra de Medeiros (UDN);
- 7) José AUGUSTO VARELA (PSD);
- 8) Vicente da MOTA NETO (PSD);
- 9) WALFREDO GURGEL (PSD).

5 PSD + 3 UDN + 1 PRP/PSP = 9

BANCADA DO RIO GRANDE DO SUL

- 1) ERNESTO DORNELLES (PSD/Senador);
- 2) GETÚLIO Dornelles VARGAS (PSD/Senador);
- 3) ABÍLIO FERNANDES (PCB/1º Suplente);
- 4) ADROALDO Mesquita da COSTA (PSD);
- 5) ANTERO Moreira LEIVAS (PSD);
- 6) ARTUR FISCHER (PTB);
- 7) João BATISTA LUZARDO (PSD);
- 8) Aristóteles BAYARD Lucas de LIMA (PSD/2º Suplente);
- 9) Antônio BITTENCOURT de AZAMBUJA (PSD);
- 10) José Diogo BROCHADO DA ROCHA (PSD);
- 11) DÂMASO ROCHA (PSD);
- 12) DANIEL Agostinho FARACO (PSD);
- 13) ELÓI José da ROCHA (PSD);

- 14) José Antônio FLORES DA CUNHA (UDN);
- 15) GASTON ENGLERT (PSD);
- 16) GLICÉRIO ALVES de Oliveira (PSD);
- 17) HERÓFILO Carvalho de AZAMBUJA (PSD/1º Suplente);
- 18) MANUEL DUARTE (PSD);
- 19) Luís MÉRCIO TEIXEIRA (PSD);
- 20) NICOLAU de Araújo VERGUEIRO (PSD);
- 21) OSÓRIO TUIUTI de Oliveira Freitas (UDN);
- 22) PEDRO Leão Fernandes Espinosa VERGARA (PSD);
- 23) RAUL PILLA (PL);
- 24) Artur de SOUSA COSTA (PSD);
- 25) TEODOMIRO Porto da FONSECA (PSD);
- 26) André TRIFINO CORREIA (PCB/2º Suplente).

20 PSD + 2 UDN + 2 PCB + 1 PTB + 1 PL = 26

BANCADA DO RIO DE JANEIRO

- 1) ALFREDO da Silva NEVES (PSD/Senador);
- 2) José Carlos PEREIRA PINTO (PSD/Senador);
- 3) ABELARDO dos Santos MATA (PTB/1º Suplente);
- 4) ACÚRCIO Fernandes TORRES (PSD);
- 5) ALCIDES Rodrigues SABENÇA (PCB);
- 6) Ernâni AMARAL PEIXOTO (PSD);
- 7) Sílvio BASTOS TAVARES (PSD);
- 8) BRÍGIDO Fernandes TINOCO (PSD);
- 9) CARLOS PINTO Filho (PSD);
- 10) CLAUDINO José da SILVA (PCB);
- 11) EDUARDO DUVIVIER (PSD);
- 12) GETÚLIO Barbosa de MOURA (PSD);
- 13) HEITOR Barcelos COLLET (PSD);
- 14) JOSÉ de Carvalho LEOMIL (UDN);
- 15) MIGUEL COUTO Filho (PSD);
- 16) PAULO da Silva FERNANDES (PSD);
- 17) José Eduardo do PRADO KELLY (UDN);
- 18) Antônio José ROMÃO JÚNIOR (UDN);

19) José Monteiro SOARES FILHO (UDN).

12 PSD + 4 UDN + 2 PCB + 1 PTB = 19

BANCADA DE SANTA CATARINA

- 1) IVO D'AQUINO Fonseca (PSD/Senador);
- 2) NEREU de Oliveira RAMOS (PSD/Senador);
- 3) ADERBAL Ramos da SILVA (PSD);
- 4) ALTAMIRO Lobo GUIMARÃES (PSD);
- 5) HANS JORDAN (PSD/1º Suplente);
- 6) ORLANDO BRASIL (PSD);
- 7) OTACÍLIO Vieira da COSTA (PSD);
- 8) ROBERTO GROSSENBACHER (PSD);
- 9) ROGÉRIO VIEIRA (PSD/2º Suplente);
- 10) Max TAVARES D'AMARAL (UDN);
- 11) TOMÁS Adalberto da Silva FONTES (UDN).

9 PSD + 2 UDN = 11

BANCADA DE SÃO PAULO

- 1) Alexandre MARCONDES Machado FILHO (PTB/Senador);
- 2) ALTINO ARANTES Marques (PR);
- 3) José ALVES PALMA (PSD);
- 4) ANTÔNIO Ezequiel FELICIANO da Silva (PSD);
- 5) José Carlos de ATALIBA NOGUEIRA (PSD);
- 6) AURELIANO LEITE (UDN);
- 7) Edgard BATISTA PEREIRA (PSD/2º Suplente);
- 8) BERTO CONDÉ (PTB);
- 9) Milton CAIRES DE BRITO (PCB/1º Suplente);
- 10) Romeu de CAMPOS VERGAL (PRP-PSP);
- 11) José CÉSAR de Oliveira COSTA (PSD);
- 12) Carlos CIRILO JÚNIOR (PSD);
- 13) Benedito COSTA NETO (PSD);
- 14) EUZÉBIO da ROCHA Filho (PTB/1º Suplente);
- 15) GOFFREDO Carlos da Silva TELLES Júnior (PSD);
- 16) GUARACI SILVEIRA (PTB);

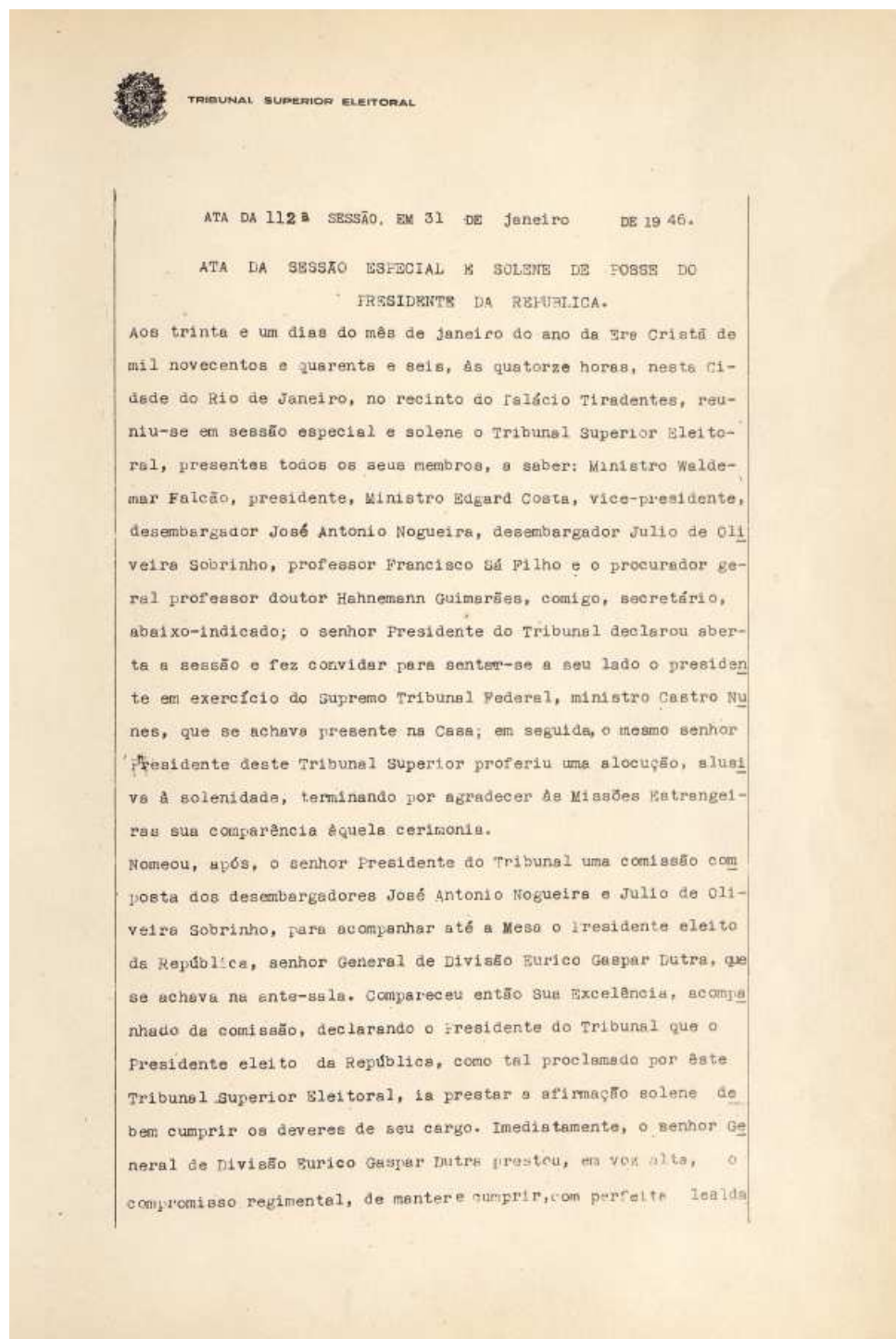
- 17) HONÓRIO Fernandes MONTEIRO (PSD/1º Suplente);
 - 18) HORÁCIO LAFER (PSD);
 - 19) HUGO BORGHI (PTB);
 - 20) José JOÃO ABDALA (PSD);
 - 21) JORGE Leal AMADO de Faria (PCB);
 - 22) JOSÉ ARMANDO Affonseca (PSD);
 - 23) JOSÉ Maria CRISPIM (PCB);
 - 24) José LOPES FERRAZ Neto (PSD);
 - 25) José MACHADO COELHO de Castro (PSD/3º Suplente);
 - 26) MANUEL VÍTOR de Azevedo (PDC);
 - 27) MÁRIO MASAGÃO (UDN);
 - 28) João Gomes MARTINS FILHO (PSD);
 - 29) Luís Gonzaga NOVELLI JÚNIOR (PSD);
 - 30) OSVALDO PACHECO da Silva (PCB);
 - 31) PAULO NOGUEIRA Filho (UDN);
 - 32) José Correia PEDROSO JÚNIOR (PTB);
 - 33) PLÍNIO BARRETO (UDN);
 - 34) ROMEU José FIORI (PTB);
 - 35) ROMEU de Andrade LOURENÇÃO (UDN);
 - 36) Joaquim Abreu SAMPAIO VIDAL (PSD);
 - 37) SÍLVIO DE CAMPOS (PSD);
 - 38) Luís de TOLEDO PIZA Sobrinho (UDN).
- 18 PSD + 7 PTB + 6 UDN + 4 PCB + 1 PR + 1 PSP + 1 PDC = 38**

BANCADA DE SERGIPE

- 1) DURVAL Rodrigues da CRUZ (PR/Senador);
 - 2) WÁLTER do Prado FRANCO (UDN/Senador);
 - 3) AMANDO FONTES (PR/UDN);
 - 4) Maurício GRACCHO CARDOSO (PSD);
 - 5) HERIBALDO Dantas VIEIRA (UDN);
 - 6) LEANDRO Maynard MACIEL (UDN);
 - 7) Francisco LEITE NETO (PSD).
- 3 UDN + 2 PSD + 2 PR = 7**

ANEXO A – Imagens da Constituinte

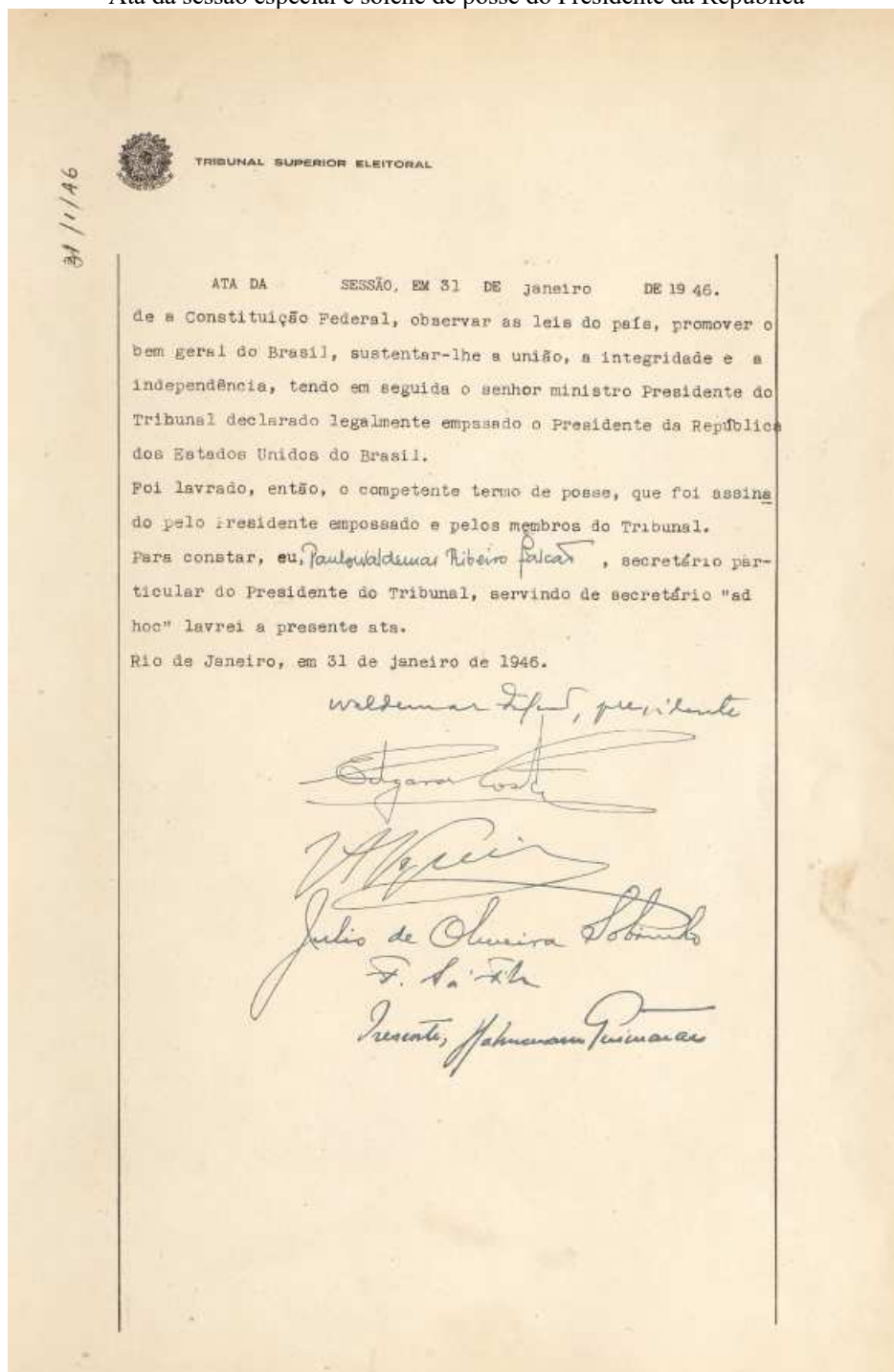
Figura 1
Ata da sessão especial e solene de posse do Presidente da República



Fonte: Brasil (1946)

Figura 2

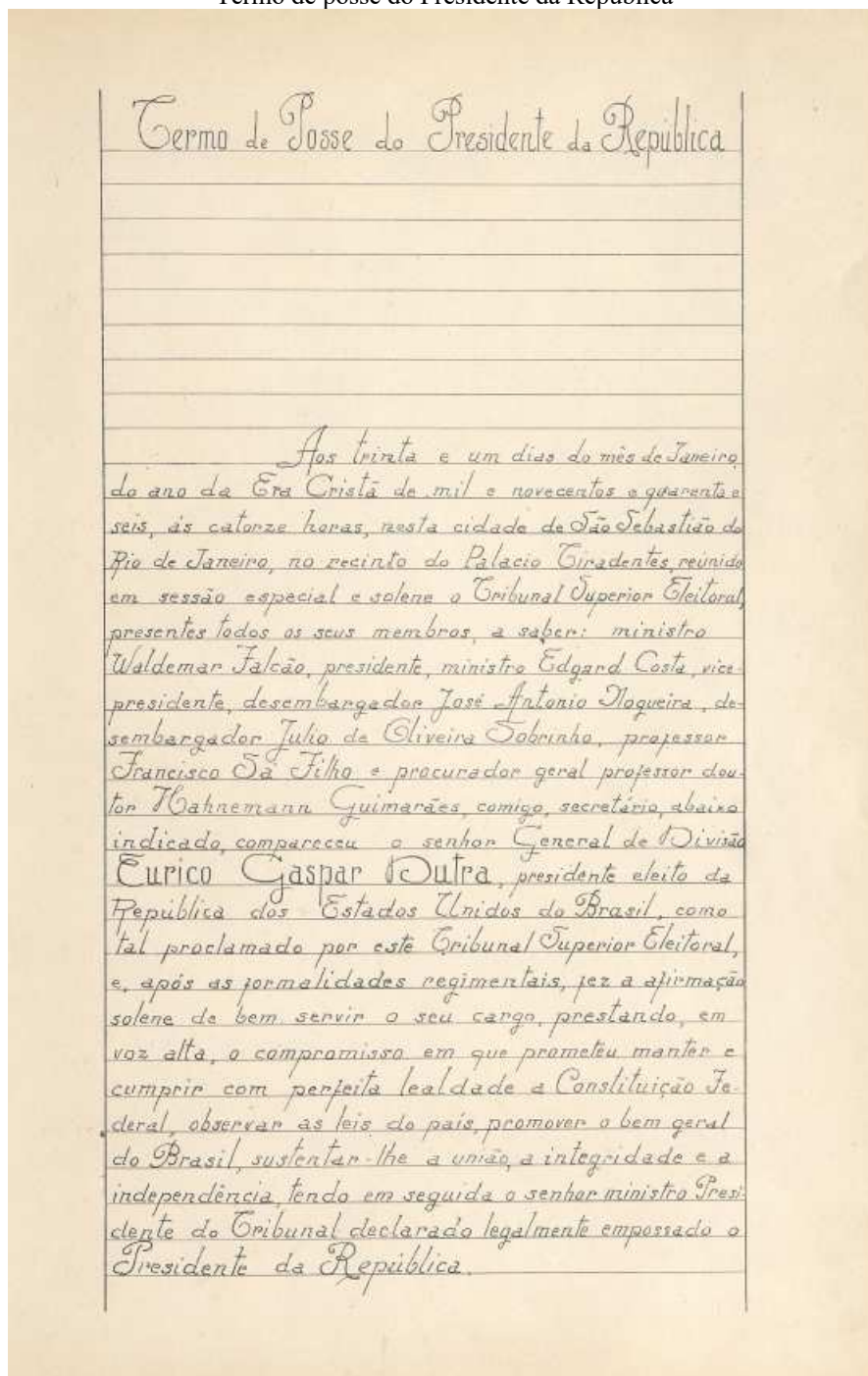
Ata da sessão especial e solene de posse do Presidente da República



Fonte: Brasil (1946)

Figura 3

Termo de posse do Presidente da República



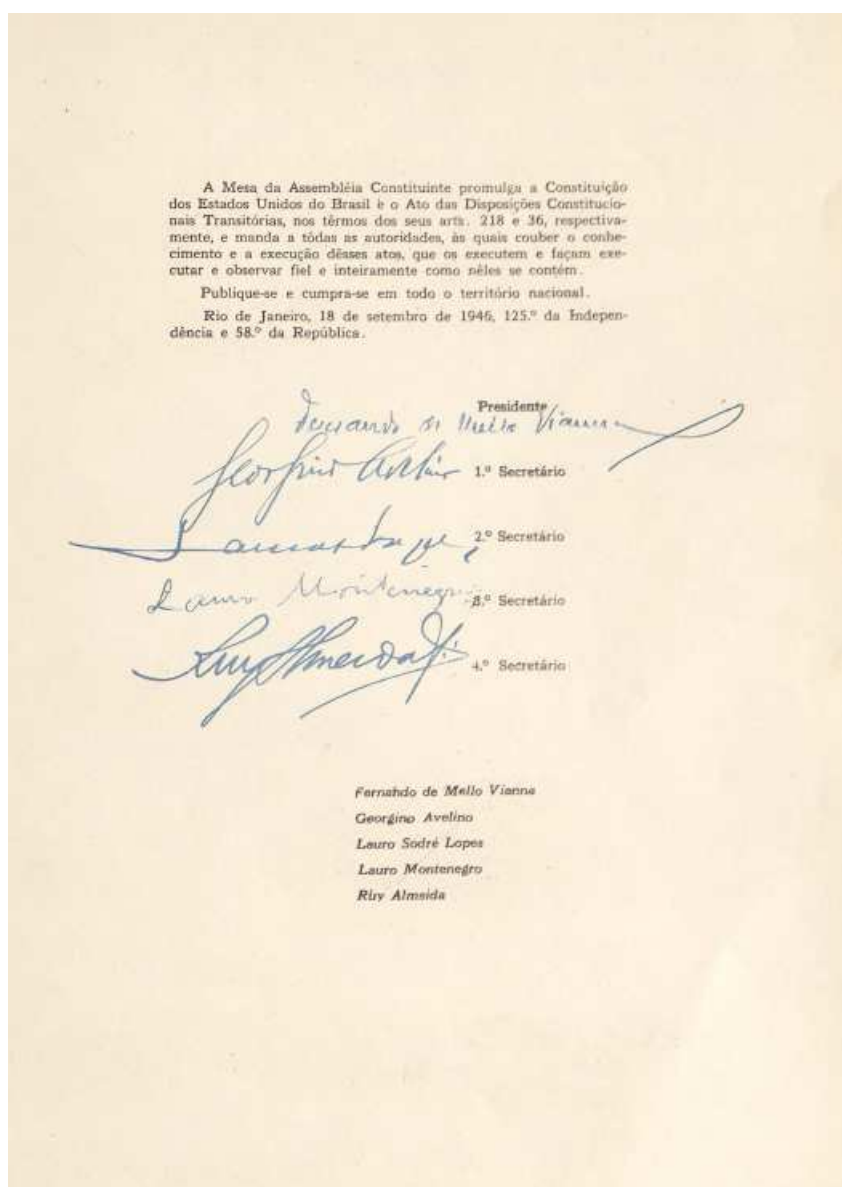
Fonte: Brasil (1946)

Figura 4

Termo de posse do Presidente da República

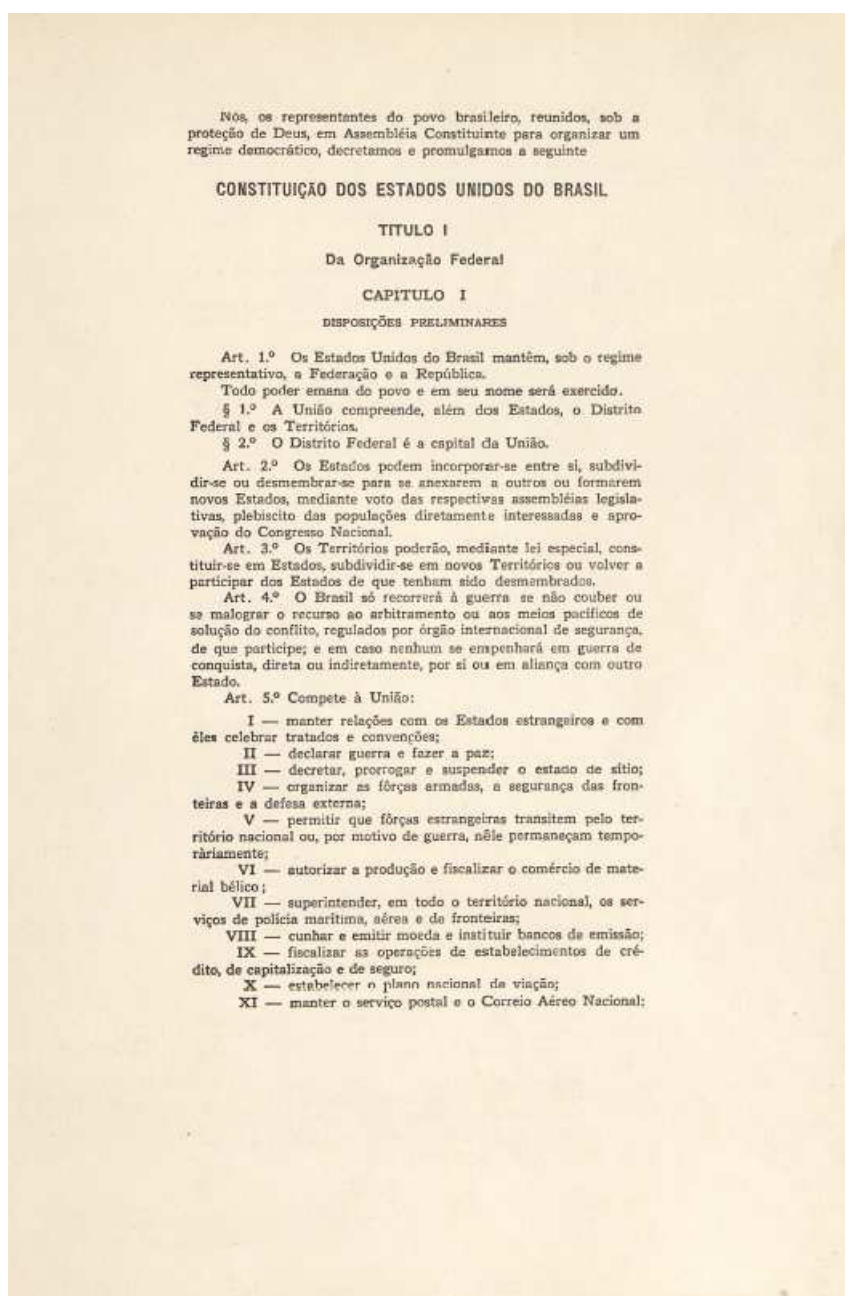
Para constar eu Paulo Waldemar Ribeiro Falcão
 secretário particular do Presidente do Tribunal, ser-
 vindo de secretário "ad hoc", lavrei o presente ter-
 mo que, depois de lido em sessão, foi assinado pe-
 lo Presidente empossado e pelos membros do Tribunal.
 Em 11 de Março de 1946
 Waldemar Ribeiro Falcão
 Paulo Waldemar Ribeiro Falcão
 José Antonio Vignola
 Júlio de Oliveira Sobrinho
 Francisco de Paula
 Antônio de Almeida Junior

Figura 5
Promulgação da Constituição de 1946



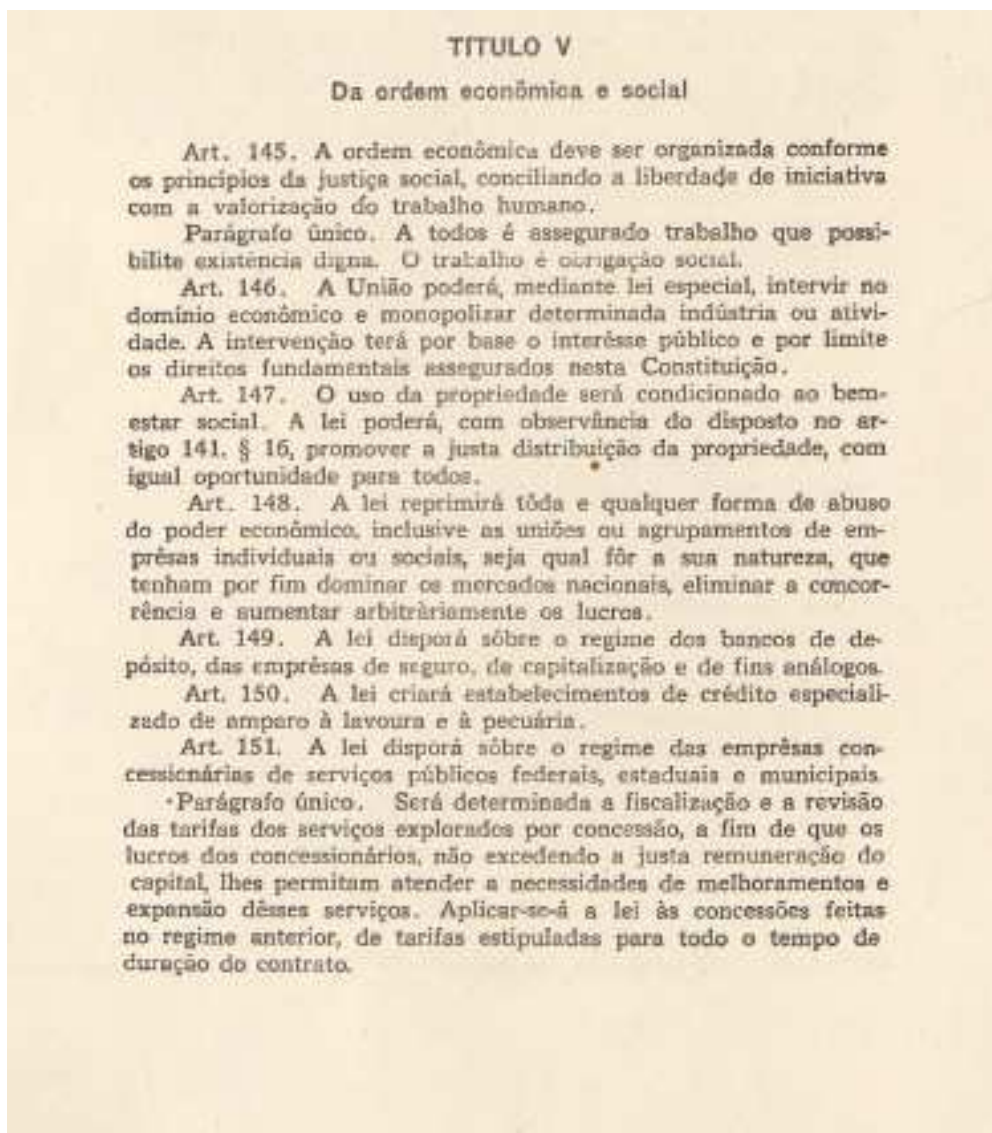
Fonte: Brasil (1946)

Figura 6
Primeira página da Constituição de 1946



Fonte: Brasil (1946)

Figura 7
Título V da Constituição de 1946 – Da Ordem Econômica e Social



Fonte: Anais (1947)

Figura 8
Título V da Constituição de 1946 – Da Ordem Econômica e Social

Art. 152. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art. 153. O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

§ 1.º As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acôrdo com a natureza delas.

§ 2.º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

§ 3.º Satisfeitas as condições exigidas pela lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer nos seus territórios a atribuição constante deste artigo.

§ 4.º A União, nos casos de interesse geral indicados em lei, auxiliará os Estados nos estudos referentes às águas termominerais de aplicação medicinal e no aparelhamento das estâncias destinadas ao uso delas.

Art. 154. A usura, em tôdas as suas modalidades, será punida na forma da lei.

Art. 155. A navegação de cabotagem para o transporte de mercadorias é privativa dos navios nacionais, salvo caso de necessidade pública.

Parágrafo único. Os proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, bem como dois terços, pelo menos, dos seus tripulantes, devem ser brasileiros (art. 129, n.º I e II).

Art. 156. A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

§ 1.º Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares.

§ 2.º Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

§ 3.º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nêlo sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

Art. 157. A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

I — salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família;

II — proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;

III — salário do trabalho noturno superior ao do diurno;

IV — participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar;

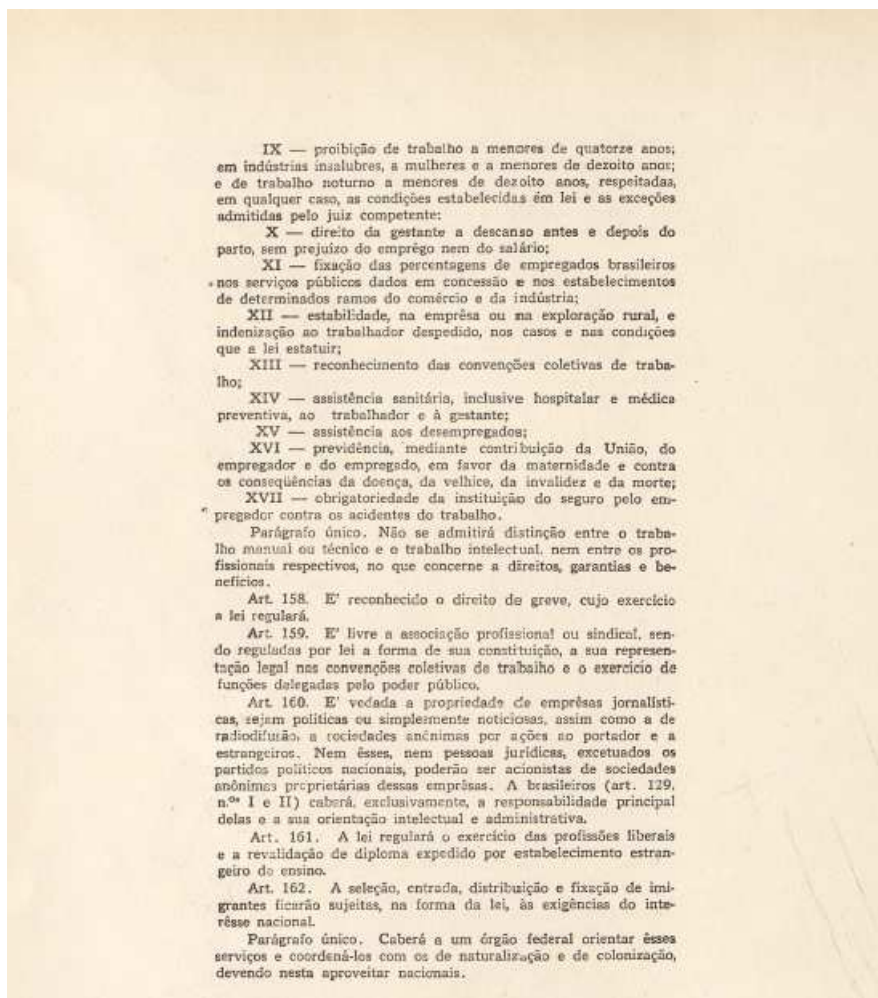
V — duração diária do trabalho não excedente a oito horas, exceto nos casos e condições previstos em lei;

VI — repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acôrdo com a tradição local;

VII — férias anuais remuneradas;

VIII — higiene e segurança do trabalho;

Figura 9
Título V da Constituição de 1946 – Da Ordem Econômica e Social



Fonte: Anais (1947)

Figura 10
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

A Assembléa Constituinte decreta e promulga o seguinte

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 1.º A Assembléa Constituinte elegerá, no dia que se seguir ao da promulgação d'este Ato, o Vice-Presidente da República para o primeiro período constitucional.

§ 1.º Essa eleição, para a qual não haverá inelegibilidades, far-se-á por escrutínio secreto e, em primeiro turno, por maioria absoluta de votos, ou, em segundo turno, por maioria relativa.

§ 2.º O Vice-Presidente eleito tomará posse perante a Assembléa, na mesma data, ou perante o Senado Federal.

§ 3.º O mandato do Vice-Presidente terminará simultaneamente com o do primeiro período presidencial.

Art. 2.º O mandato do atual Presidente da República (art. 82 da Constituição) será contado a partir da posse.

§ 1.º Os mandatos dos atuais deputados e os dos senadores federais que forem eleitos para completar o número de que trata o § 1.º do art. 60 da Constituição, coincidirão com o do Presidente da República.

§ 2.º Os mandatos dos demais senadores terminarão a 31 de janeiro de 1955.

§ 3.º Os mandatos dos governadores e dos deputados às Assembléas Legislativas e dos vereadores do Distrito Federal, eleitos na forma do art. 11 d'este Ato, terminarão na data em que findar o do Presidente da República.

Art. 3.º A Assembléa Constituinte, depois de fixar o subsídio do Presidente e do Vice-Presidente da República para o primeiro período constitucional (Constituição, art. 86), dará por terminada a sua missão e separar-se-á em Câmara e Senado, os quais encetarão o exercício da função legislativa.

Art. 4.º A Capital da União será transferida para o planalto central do país.

§ 1.º Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova capital.

§ 2.º O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3.º Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da capital.

§ 4.º Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

Art. 5.º A intervenção federal, no caso do n.º VI do art. 7.º da Constituição, quanto aos Estados já em atraso no pagamento da sua dívida fundada, não se poderá efetuar antes de dois anos, contados da promulgação d'este Ato.

Art. 6.º Os Estados deverão, no prazo de três anos, a contar da promulgação d'este Ato, promover, por acôrdo, a demarcação de suas linhas de fronteira, podendo, para isso, fazer alterações e compensações de áreas, que atendam aos acidentes naturais do terreno, às conveniências administrativas e à comodidade das populações fronteiriças.

§ 1.º Se o solicitarem os Estados interessados, o Governo da União deverá encarregar dos trabalhos demarcatórios o Serviço Geográfico do Exército.

§ 2.º Se não cumprirem tais Estados o disposto neste artigo, o Senado Federal deliberará a respeito, sem prejuízo da competência estabelecida no art. 101, n.º I, letra e, da Constituição.

Fonte: Anais (1947)

Figura 11
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 7.º Passam à propriedade do Estado do Piauí as fazendas de gado do domínio da União, situadas no Território daquele Estado e remanescentes do confisco aos jesuítas no período colonial.

Art. 8.º Ficam extintos os atuais Territórios de Iguaçu e Ponta Porã, cujas áreas volverão aos Estados de onde foram desmembradas.

Parágrafo único. Os juizes e, quando estáveis, os membros do Ministério Público dos Territórios extintos ficarão em disponibilidade remunerada, até que sejam aproveitados em cargos federais ou estaduais, de natureza e vencimentos compatíveis com os dos que estiverem ocupando na data da promulgação deste Ato.

Art. 9.º O Território do Acre será elevado à categoria de Estado, com a denominação de Estado do Acre, logo que as suas rendas se tornem iguais às do Estado atualmente de menor arrecadação.

Art. 10. O disposto no art. 56 da Constituição não se aplica ao Território de Fernando de Noronha.

Art. 11. No primeiro domingo após cento e vinte dias contados da promulgação deste Ato, proceder-se-á, em cada Estado, às eleições de Governador e de deputados às Assembléias Legislativas, as quais terão inicialmente função constituinte.

§ 1.º O número dos deputados às Assembléias estaduais será, na primeira eleição, o seguinte: Amazonas, trinta; Pará, trinta e sete; Maranhão, trinta e seis; Piauí, trinta e dois; Ceará, quarenta e cinco; Rio Grande do Norte, trinta e dois; Paraíba, trinta e sete; Pernambuco, cinquenta e cinco; Alagoas, trinta e cinco; Sergipe, trinta e dois; Bahia, sessenta; Espírito Santo, trinta e dois; Rio de Janeiro, cinquenta e quatro; São Paulo, setenta e cinco; Paraná, trinta e sete; Santa Catarina, trinta e sete; Rio Grande do Sul, cinquenta e cinco; Minas Gerais, setenta e dois; Goiás, trinta e dois e Mato Grosso, trinta.

§ 2.º Na mesma data se realizarão eleições:

I — nos Estados e no Distrito Federal:

a) para o terceiro lugar de Senador e seus suplentes (Constituição, art. 60, §§ 1.º, 3.º e 4.º);

b) para os suplentes partidários dos senadores eleitos em 2 de dezembro de 1945, se, em relação a estes, não tiver ocorrido vaga;

II — nos Estados onde o número dos representantes à Câmara dos Deputados não corresponda ao estabelecido na Constituição, na base da última estimativa oficial do Instituto de Geografia e Estatística, para os deputados federais que devam completar esse número;

III — nos Territórios, exceto os do Acre e de Fernando de Noronha, para um deputado federal;

IV — no Distrito Federal, para cinquenta vereadores;

V — nas circunscrições eleitorais respectivas, para preenchimento das vagas existentes ou que vierem a ocorrer até trinta dias antes do pleito, e para os próprios suplentes, se se tratar de senadores.

§ 3.º Os partidos poderão inscrever, em cada Estado, para a Câmara Federal, nas eleições referidas neste artigo, mais dois candidatos além do número de deputados a eleger. Os suplentes que resultarem dessa eleição substituirão, nos casos mencionados na Constituição e na lei, os que forem eleitos nos termos do § 2.º e os da mesma legenda cuja lista de suplentes se tenha esgotado.

§ 4.º Não será permitida a inscrição do mesmo candidato por mais de um Estado.

§ 5.º O Tribunal Superior Eleitoral providenciará o cumprimento deste artigo e dos parágrafos precedentes. No exercício dessa competência, o mesmo Tribunal fixará, à vista de dados estatísticos oficiais, o número de novos lugares na representação

Fonte: Anais (1947)

Figura 12
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

federal, consoante o critério estabelecido no art. 58 e §§ 1.º e 2.º da Constituição.

§ 6.º O mandato do terceiro senador será o de menor duração. Se, pelo mesmo Estado ou pelo Distrito Federal, for eleito mais de um senador, o mandato do mais votado será o de maior duração.

§ 7.º Nas eleições de que trata este artigo só prevalecerão as seguintes inelegibilidades:

I — para governador:

a) os Ministros de Estado que estiverem em exercício nos três meses anteriores à eleição;

b) os que, até doze meses antes da eleição, houverem exercido a função de Presidente da República ou, no respectivo Estado, embora interinamente, a função de Governador ou Interventor; e bem assim os secretários de Estado, os comandantes de regiões militares, os chefes e os comandantes de polícia, os magistrados e o chefe do Ministério Público, que estiverem no exercício dos cargos nos dois meses anteriores à eleição;

II — para Senadores e Deputados Federais e respectivos suplentes, os que, até seis meses antes da eleição, houverem exercido o cargo de Governador ou Interventor, no respectivo Estado, e as demais autoridades referidas no n.º I, que estiverem nos exercícios dos cargos nos dois meses anteriores à eleição;

III — para deputados às Assembleias Estaduais as autoridades referidas no n.º I, letras a e b, segunda parte, que estiverem no exercício dos cargos nos dois meses anteriores à eleição;

IV — para Vereadores à Câmara do Distrito Federal, o Prefeito e as autoridades referidas no n.º I, letras a e b, segunda parte, que estiverem no exercício dos cargos nos dois meses anteriores à eleição.

§ 8.º Diplomados, os deputados às Assembleias Estaduais reunir-se-ão dentro de dez dias, sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, por convocação deste, que promoverá a eleição da Mesa.

§ 9.º O Estado que, até quatro meses após a instalação de sua Assembleia, não houver decretado a Constituição será submetido, por deliberação do Congresso Nacional, à de um dos outros que parecer mais conveniente, até que a reforme pelo processo nela determinado.

Art. 12. Os Estados e os Municípios, enquanto não se promulgarem as Constituições estaduais, e o Distrito Federal, até ser decretada a sua lei orgânica, serão administrados de conformidade com a legislação vigente na data da promulgação deste ato.

Parágrafo único. Dos atos dos Interventores caberá, dentro de dez dias, a contar da publicação oficial, recurso de qualquer cidadão para o Presidente da República; e, nos mesmos termos, recurso, para o Interventor, dos atos dos Prefeitos municipais.

Art. 13. A discriminação de rendas estabelecidas nos arts. 19 e 21 e 29 da Constituição Federal entrará em vigor a 1 de janeiro de 1948, na parte em que modifica o regime anterior.

§ 1.º Os Estados, que cobrarem impostos de exportação acima do limite previsto no art. 19, n.º V, reduzirão gradativamente o excesso, dentro no prazo de quatro anos, salvo o disposto no § 6.º daquele dispositivo.

§ 2.º A partir de 1948 se cumprirá gradativamente:

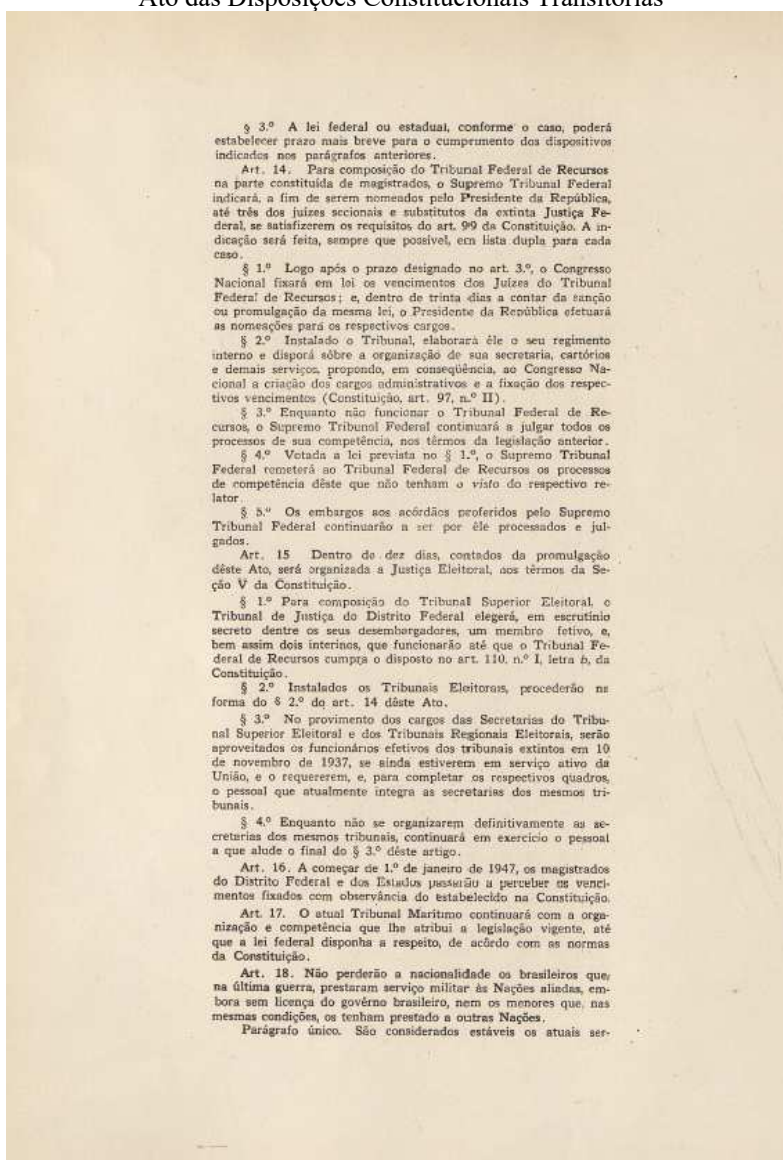
I — no curso de dois anos, o disposto no art. 15, § 4.º, entregando a União aos Municípios a metade da cota no primeiro ano e a totalidade dela no segundo;

II — no curso de quatro anos, a extinção dos impostos que, pela Constituição, se não incluem na competência dos governos que atualmente os arrecadam;

III — no curso de dez anos, o disposto no art. 20 da Constituição.

Fonte: Anais (1947)

Figura 13
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias



Fonte: Anais (1947)

Figura 14
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

vidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras.

Art. 19. São elegíveis para cargos de representação popular, salvo os de Presidente e Vice-Presidente da República e o de Governador, os que, tendo adquirido a nacionalidade brasileira na vigência de Constituições anteriores, hajam exercido qualquer mandato eletivo.

Art. 20. O preceito do parágrafo único do art. 155 da Constituição não se aplica aos brasileiros naturalizados que, na data deste Ato, estiverem exercendo as profissões a que o mesmo dispositivo se refere.

Art. 21. Não depende de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente a 16 de julho de 1934 e, nestes mesmos termos, a exploração das minas em lavra, ainda que transitóriamente suspensa; mas tais aproveitamentos e explorações ficam sujeitos às normas de regulamentação e revisão de contratos, na forma da lei.

Art. 22. O disposto no art. 182, § 1.º, da Constituição não prejudica as concessões honoríficas anteriores a este Ato e que ficam mantidas ou restabelecidas.

Art. 23. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica:

I — aos que exerçam interinamente cargos vitalícios como tais considerados na Constituição;

II — aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação deste Ato;

III — aos que tenham sido inabilitados em concurso para o cargo exercido.

Art. 24. Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato.

Parágrafo único. Ficam restabelecidas as vantagens da aposentadoria aos que as perderam por força do mencionado Decreto, sem direito igualmente à percepção de vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato.

Art. 25. Fica assegurado aos funcionários das Secretarias das casas do Poder Legislativo o direito à percepção de gratificações adicionais, por tempo de serviço público.

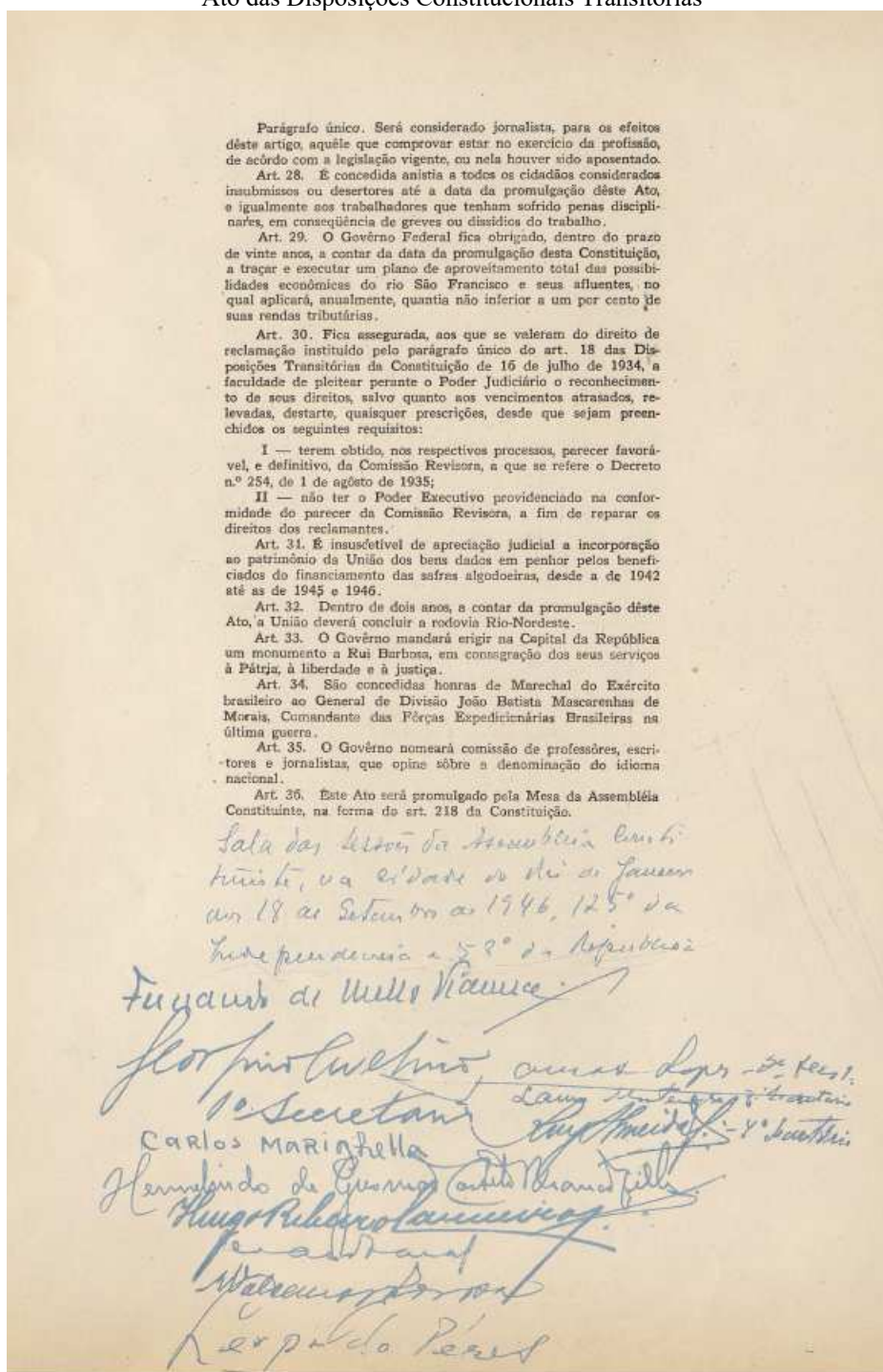
Art. 26. A Mesa da Assembleia Constituinte expedirá títulos de nomeação efetiva aos funcionários interinos das Secretarias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ocupantes de cargos vagos, que até 3 de setembro de 1946 prestaram serviços durante os trabalhos da elaboração da Constituição.

Parágrafo único. Nos cargos iniciais, que vierem a vagar, serão aproveitados os interinos em exercício até a mesma data, não beneficiados por este artigo.

Art. 27. Durante o prazo de quinze anos, a contar da instalação da Assembleia Constituinte, o imóvel adquirido, para sua residência, por jornalista que outro não possua, será isento do imposto de transmissão e, enquanto servir ao fim previsto neste artigo, do respectivo imposto predial.

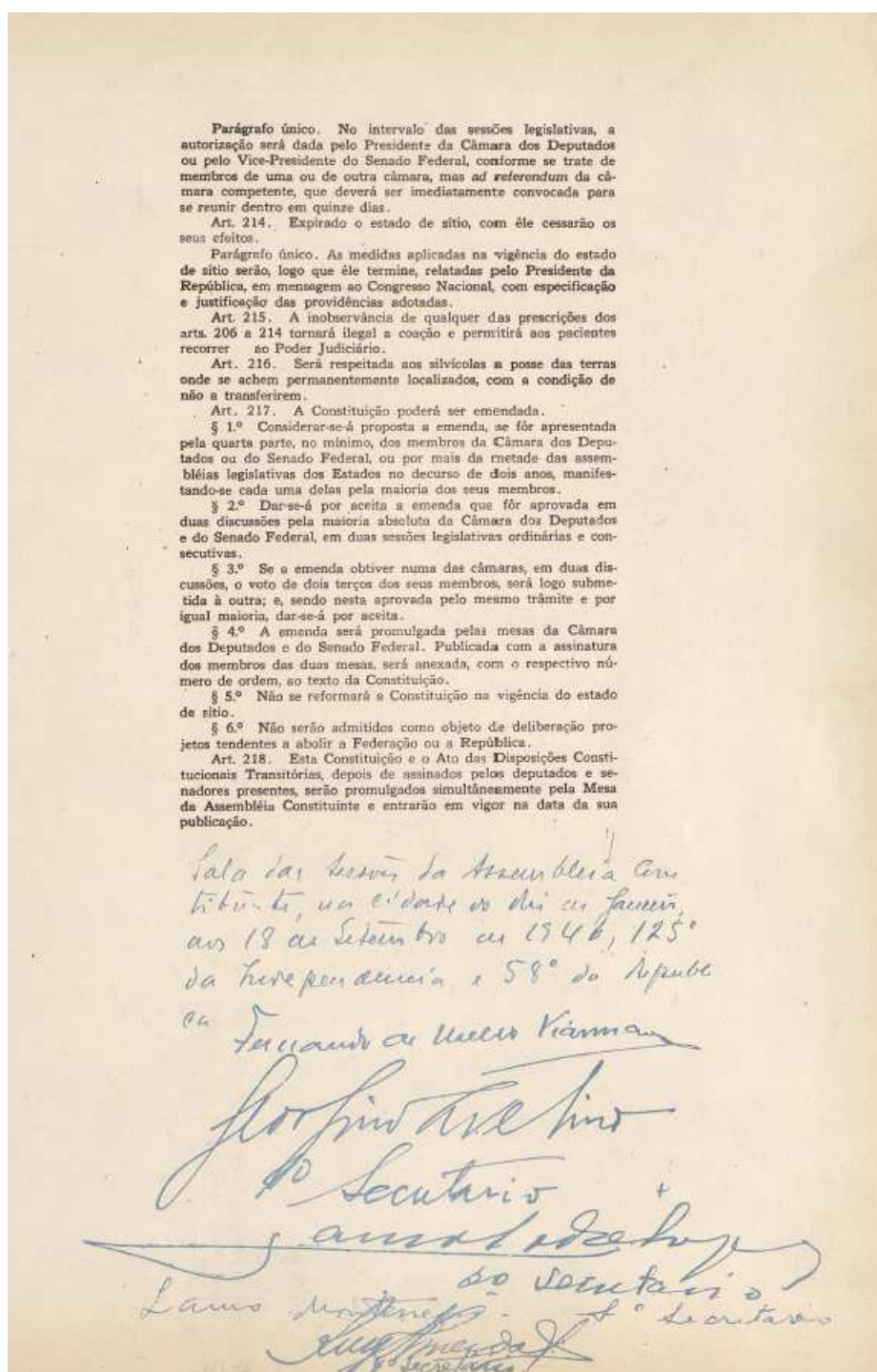
Fonte: Anais (1947)

Figura 15
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias



Fonte: Anais (1947)

Figura 16
Assinaturas dos deputados e senadores constituintes



Fonte: Anais (1947)

Figura 19
Assinaturas dos deputados e senadores constituintes

João de Carvalho
 Francisco Leite Neto
 Gregório Cordeiro
 Amador Amador
 João de Faria
 Thyago de Faria
 Pires Vitorino
 Antônio Vitorino
 Refaureando de Faria
 Camarão de Faria
 Vieira de Faria
 Faria de Faria
 Cristóvão de Faria
 André de Faria
 Henrique de Faria
 João de Faria
 João de Faria
 Eusebio de Faria
 Vitorino de Faria
 Álvaro de Faria
 Amador de Faria
 João de Faria
 João de Faria
 João de Faria
 Amador de Faria

Fonte: Anais (1947)

Figura 22
Assinaturas dos deputados e senadores constituintes

Rogério Magalhães
 João d'Almeida
 Alberto Carlos
 Galeno Varancho
 Guilherme Faria de Almeida
 J. Pires de Almeida
 Gabriel Martins de Almeida
 Argemiro Gomes
 Roberto Soares
 Fernando - Almeida
 Manuel de Almeida
 João Figueira
 Carlos Almeida de
 Figueira
 Almeida
 Almeida
 Adalberto Silva
 Octávio Almeida
 Almeida
 Almeida
 Almeida
 Almeida
 Almeida

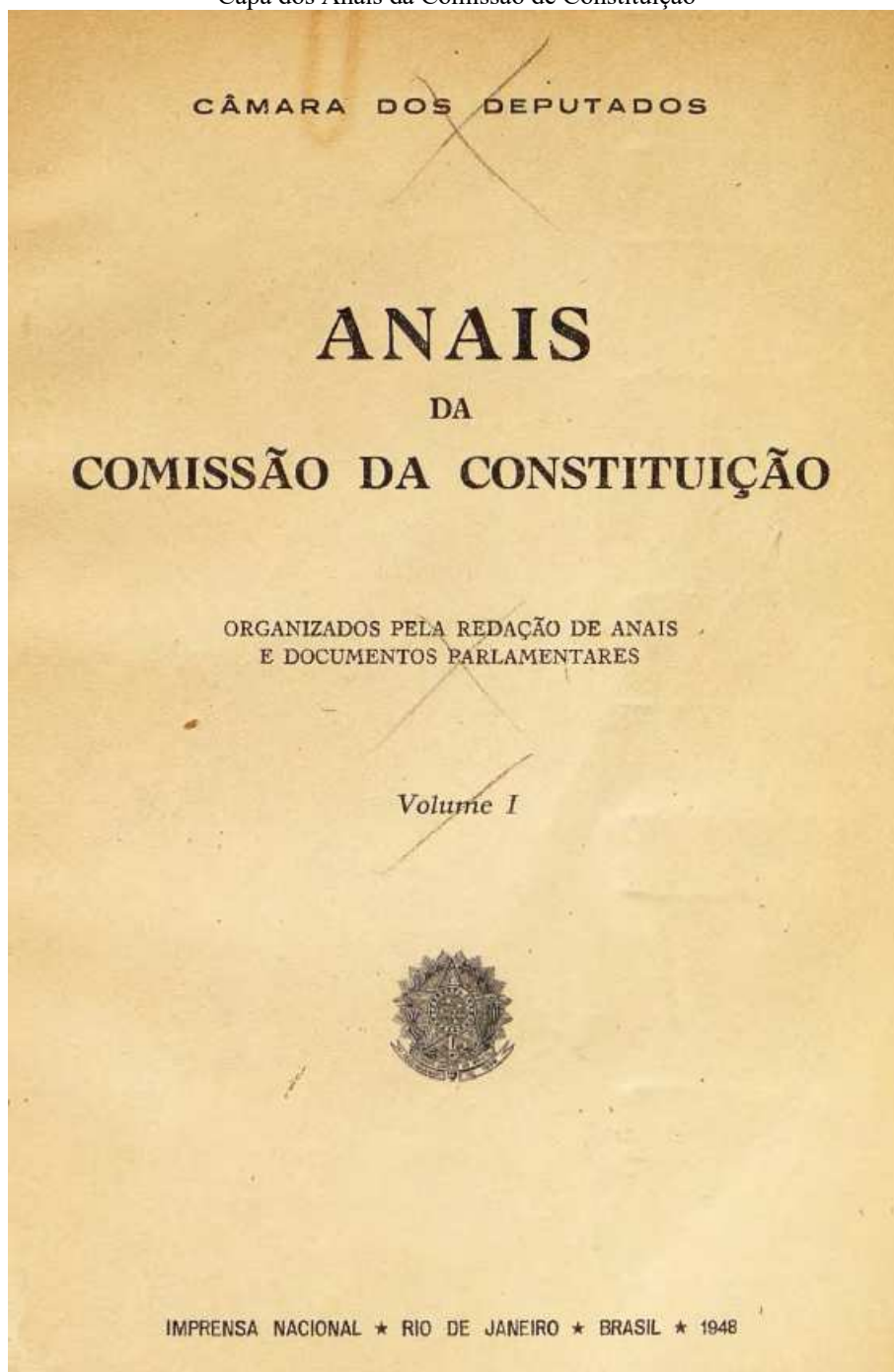
Fonte: Anais (1947)

Figura 27
Assinaturas dos deputados e senadores constituintes

Benigno Miguel Faria
 M. do S. Vargas Netto
 Francisco Gusmão, Amaro Valente
 José de Siqueira da Silva
 Manoel Benício Coutinho
 Antonio José da Silva
 Manoel Benício Coutinho
 Abelardo da Silva
 João de Luz
 Ezequiel da Silva
 Alexandre da Silva
 Manoel da Silva
 Maracy Teixeira
 José Carlos Teixeira
 Joaquim da Silva
 Bertha Costa
 Margarida Costa
 Abel. Costa
 Antonio Costa
 Gregório Costa
 Agostinho Costa
 Manoel Costa

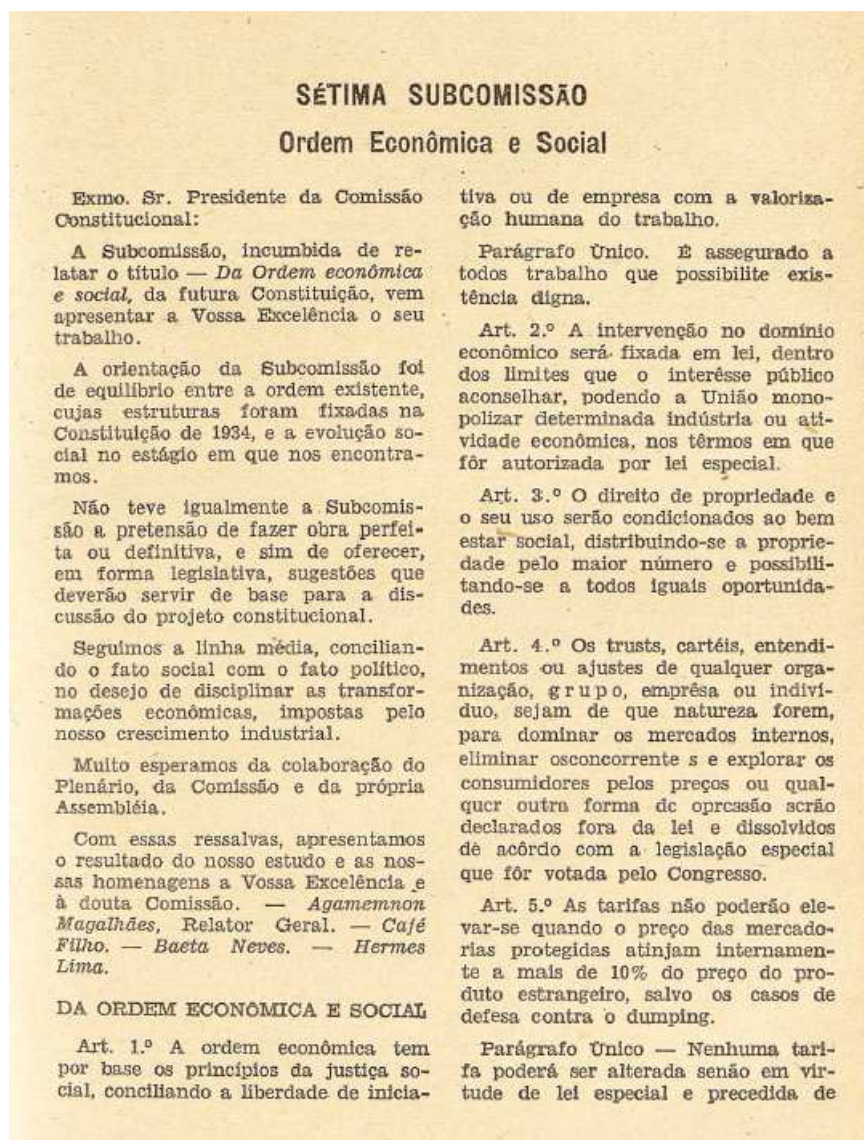
Fonte: Anais (1947)

Figura 29
Capa dos Anais da Comissão de Constituição



Fonte: Anais (1947)

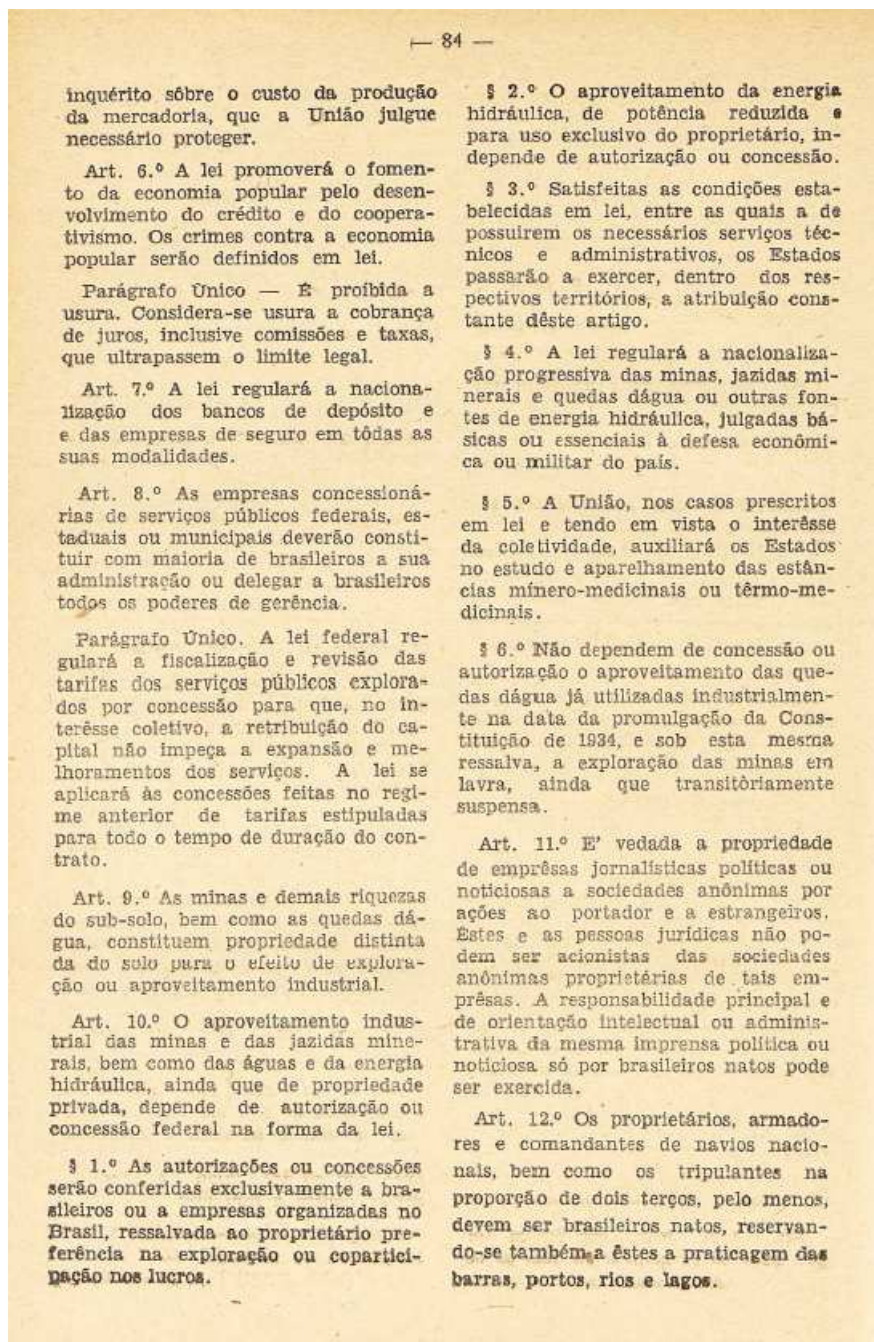
Figura 30
 Texto do Anteprojeto apresentado por Agamenon Magalhães no âmbito da Subcomissão VII – Da Ordem Econômica e Social



Fonte: Anais (1947)

Figura 31

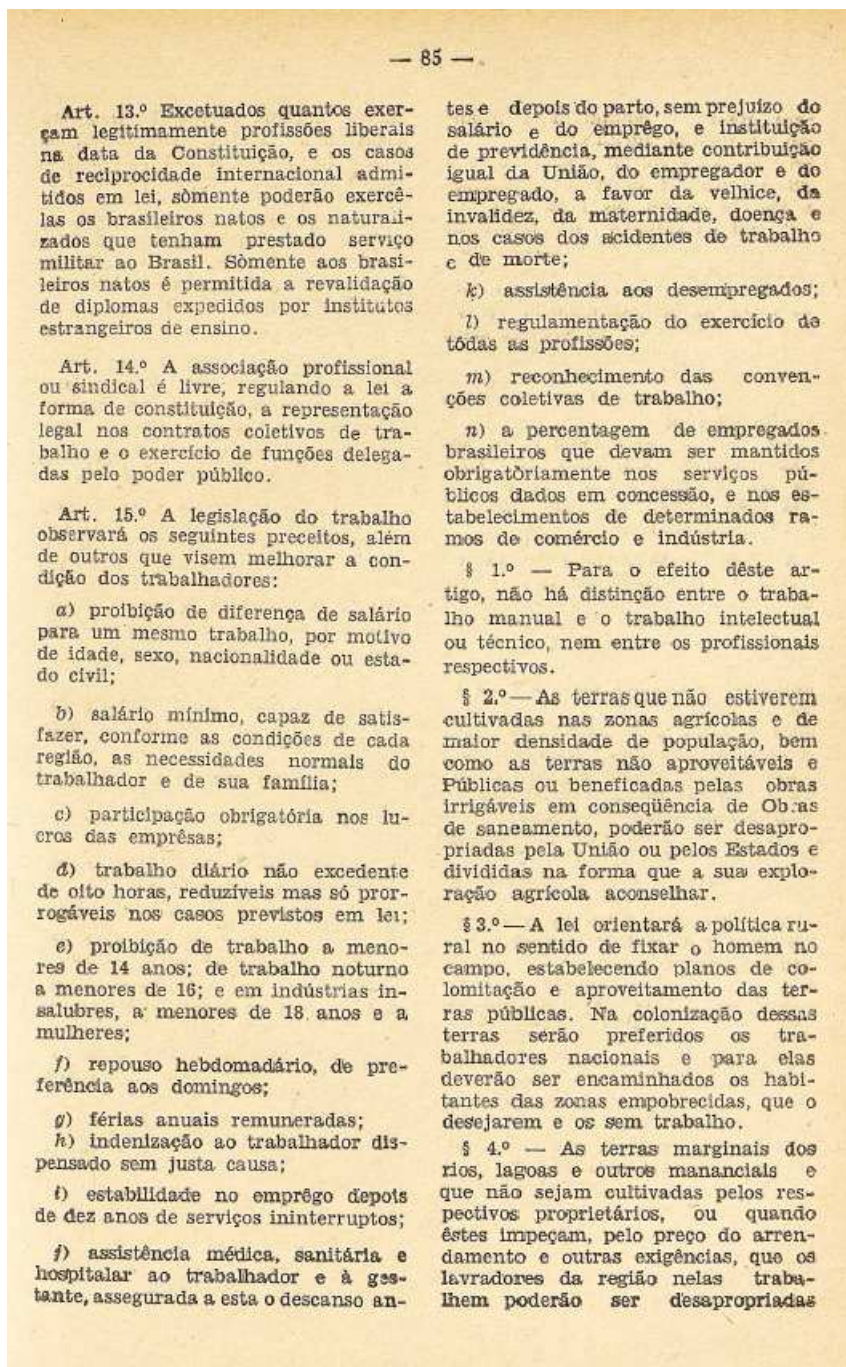
Texto do Anteprojeto apresentado por Agamenon Magalhães no âmbito da Subcomissão VII – Da Ordem Econômica e Social



Fonte: Anais (1947)

Figura 32

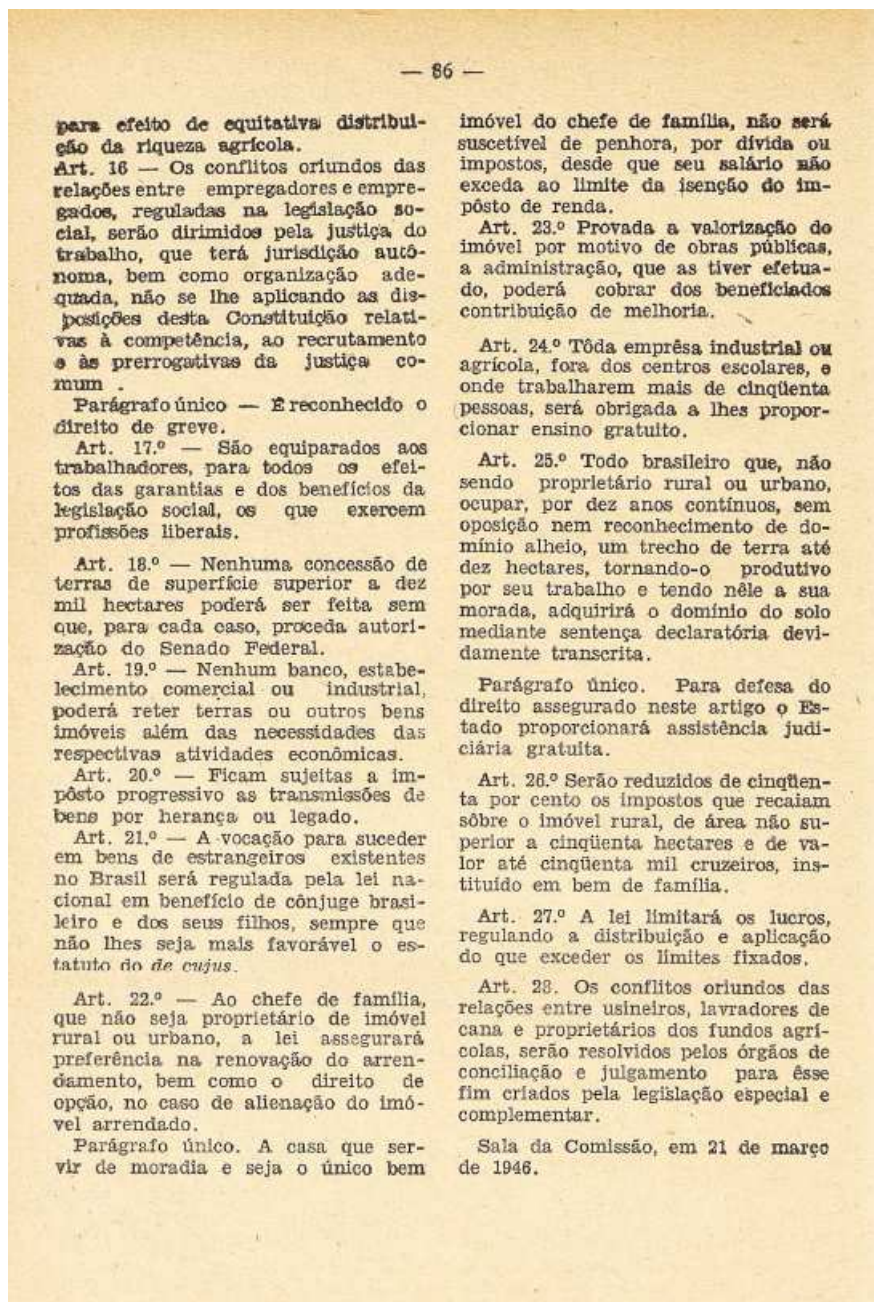
Texto do Anteprojeto apresentado por Agamenon Magalhães no âmbito da Subcomissão VII – Da Ordem Econômica e Social



Fonte: Anais (1947)

Figura 33

Texto do Anteprojeto apresentado por Agamenon Magalhães no âmbito da Subcomissão VII – Da Ordem Econômica e Social



Fonte: Anais (1947)

Figura 34

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

1ª. Sessão Preparatória, em 1 de fevereiro de 1946

Presidência do Sr. Ministro Valdemar Falcão, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral

As 14 horas, no Palácio Tiradentes, edifício da Câmara dos Deputados, o Sr. Ministro Valdemar Falcão, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, assume a presidência.

O SR. PRESIDENTE — Está aberta a sessão.

Senhores representantes da Nação brasileira! Na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, cabe-me dirigir, neste instante, a sessão de instalação dos trabalhos preparatórios desta Assembléia Constituinte.

É para mim grande satisfação ocupar tão elevado posto, neste momento, após uma eleição em que coube aos Juizes e Tribunais Eleitorais a árdua tarefa de assegurar os direitos de todos os cidadãos e de proclamá-los mediante um pleito livre, honesto e disputado, como foi o processo eleitoral de 2 de dezembro último.

Certo, a magistratura brasileira correspondeu aos anseios de seus cidadãos e pode, agora, assistir ao coroamento, ao epílogo de sua obra.

Ontem empossou-se o Presidente eleito da República. Hoje começam a reunir-se os representantes da Nação nesta magna Assembléia, para cumprir a tarefa grandiosa de recompor em moldes democráticos o país e dar-lhe a Carta Constitucional condigna aos destinos do povo brasileiro.

Foi difícil a missão dos Juizes, mas estou certo de que, graças a Deus, todos souberam cumpri-la com acerto.

Na qualidade de chefe da Justiça Eleitoral do Brasil, posso afirmar que não recebi manifestação alguma de crítica, de acusação, de insatisfação, ante o papel desempenhado pelos Juizes e Tribunais Regionais dos Estados. É, por conseguinte, legítima a alegria que me invade a alma neste instante.

Já agora apenas serei o intermediário entre os Tribunais Regionais Eleitorais, que proclamaram o mandato de todos vós, e o próprio exercício da função constituinte e legislativa que ireis desempenhar.

Está, assim, o Brasil na plenitude do regime democrático.

Os problemas que ides defrontar são da maior dificuldade, mas o ânimo patriótico de todos vós saberá solucioná-los com acerto.

A democracia, em todo mundo, atravessa fase decisiva. Foi experimentada pelas lutas mais atroz e recebeu o batismo de sangue através da luta gigantesca que terminou há poucos meses. Dir-se-á que o mistério cristão da Redenção, através dessa redenção pelo sangue, consagrou a legitimidade do regime democrático. Pode-se mesmo supor que o espírito heróico ressurgiu em todos os povos, e o ânimo dos seus soldados, a resignação e a resistência de seus conculcados, a valentia de todas as

Fonte: Anais (1947)

Figura 35

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 4 —

suas forças morais, souberam redimir o mundo de todas as culpas.

Que Deus inspire a todos os legisladores. Que Deus lhes dê forças, inteligência e luzes para encontrarem a solução de harmonia, a solução de paz, a solução construtiva que permita à civilização cristã ressurgir cada vez mais pura e grandiosa das possíveis ruínas em que a lançou a guerra sangrenta que há tão pouco tempo terminou.

Estão instalados os trabalhos preparatórios da Assembleia Constituinte.

O SR. MAURICIO GRABOIS — Sr. Presidente, peço a palavra, pela ordem.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra, pela ordem, o Sr. Maurício Grabois.

O SR. MAURICIO GRABOIS (*)
(Pela ordem). — Sr. Presidente, Srs. Constituintes. Vou levantar uma questão de ordem que julgo de grande importância para a Assembleia Constituinte que hoje se instala. Devemos e precisamos lutar pela soberania desta Assembleia, como poder legítimo verdadeiramente eleito pelo povo. Ao iniciarem-se, portanto, os trabalhos de hoje, precisamos fazer valer essa soberania, que o povo conquistou para a sua Assembleia Constituinte. Em tal sentido, as normas regimentais, que foram, por assim dizer, outorgadas a esta Assembleia, não podem prevalecer porque não partiram do povo, nem da própria Assembleia Constituinte. Refiro-me ao Decreto-lei número 8.708, que, além do mais, se baseia na Carta caduca, parafaseada, de 10 de novembro de 1937. (*Ufuito dem! Palmas*).

Neste sentido, vou fazer a seguinte proposta aos nobres colegas:

Projeto de Normas Regimentais dos Trabalhos Iniciais da Assembleia Constituinte

Considerando que a Assembleia Constituinte é o único poder soberano, já que eleita pelo povo, com poderes constituintes e legislativos;

(*) Não foi revisto pelo orador.

Considerando que, assim, nenhum poder superior à Assembleia Constituinte existe no país e consequentemente nenhum capacitado para lhe ditar qualquer lei ou regulamento;

Considerando que essa Assembleia Constituinte não pode ser regida, muito menos, por um regulamento que circunscreva seu poder aos limites da carta parafaseada de 37, como é o caso do regulamento baixado pelo Decreto-lei n.º 8.708 no seu art. 2.º;

Considerando que, juridicamente, como afirma o Sr. Carlos Maximiliano, nos seus "Comentários Constituição Brasileira, 2.ª ed. pág. 342, "Nenhum poder estranho a uma assembleia toma parte na elaboração do Regimento Interno";

Considerando que a tradição histórica das Assembleias Constituintes de 23 e de 91 tem sido a de os próprios constituintes redigirem o Regimento Interno e terem os seus trabalhos dirigidos desde o primeiro dia por um Presidente saído do seu próprio seio;

Considerando que na Assembleia Constituinte de 1934 a quebra dessa tradição suscitou amplos e veementes protestos:

Propomos:

1.º Que seja suspensa por 15 minutos a presente sessão para reabrir-se sob a presidência do mais velho dos diplomados presentes.

2.º Que, reaberta a sessão, seja posto em discussão o seguinte projeto de regulamento provisório:

PROJETO

A Assembleia Nacional Constituinte, usando do poder que lhe foi conferido pelo povo brasileiro, promulga as seguintes normas regimentais que regularão os trabalhos desta Assembleia, até a votação de seu Regimento Interno:

Art. 1.º Os candidatos eleitos para o Congresso Nacional, devidamente diplomados, reunir-se-ão no dia 1 de fevereiro do corrente ano, às 14 ho-

Figura 36

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 5 —

ras, no Edifício da Câmara dos Deputados, Palácio Tiradentes, a fim de, sob a Presidência do mais velho dos diplomados presentes, secretariado por diplomados designados pelo Presidente, realizarem sessões preparatórias.

a) Declarada aberta a sessão, serão os diplomados presentes convidados a entregar seus diplomas.

b) Terminado o recebimento, o Presidente presidirá à indicação de uma Comissão para relacionar os diplomas dos deputados e suplentes presentes.

c) Organizada a Comissão, o Presidente suspenderá a sessão por 1 hora para que sejam organizadas 3 listas dos candidatos possuidores de diploma: uma dos candidatos possuidores de diplomas nas condições legais; outra, dos candidatos portadores de diplomas duvidosos, se os houver; e ainda uma terceira lista dos suplentes dos candidatos diplomados legalmente.

d) Os candidatos portadores de diplomas de Senador ou de Deputado por mais de uma circunscrição onde houver obtido maior número de votos; se eleitos simultaneamente para Senador e Deputado, prevalecerá a eleição para Senador, pela circunscrição onde houverem obtido maior votação; reservados sempre o direito de opção do candidato e a deliberação que posteriormente adotar a respeito de tais investiduras a Assembleia Constituinte.

e) Os diplomas que, por qualquer motivo, forem julgados duvidosos serão imediatamente enviados ao Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que este, com urgência, resolva a respeito.

f) Os diplomas perfeitos em suas condições extrínsecas, mesmo contestados em seu mérito, darão aos seus portadores todas as garantias e direitos que o Regimento estabelece, até que o Tribunal Eleitoral competente decida o contrário.

g) As listas acima referidas serão publicadas dentro do prazo de 24 horas no órgão oficial da União, para conhecimento de todos os interessados.

h) Os candidatos, cujos diplomas não forem julgados válidos, não poderão tomar parte nas sessões.

i) Os suplentes dos candidatos diplomados, que hajam renunciado ou optado, serão convidados pelo Presidente a participar imediatamente dos trabalhos.

j) Em seguida, o Presidente procederá à indicação de uma Comissão que redija, no prazo de 48 horas, um anteprojeto de Regimento Interno, comissão para a qual cada Partido, representado na Assembleia, designará um máximo de 2 membros.

Art. 2.º Quarenta e oito horas depois da 1.ª sessão, os candidatos julgados legalmente diplomados, sob a presidência do mais velho, discutirão e votarão o projeto de Regimento Interno apresentado pela comissão designada na sessão anterior, que passará daí por diante a reger os trabalhos da Assembleia.

Rio de Janeiro, 1 de fevereiro de 1946.

Luís Carlos Prestes. — Maurício Grabois. — João Amazonas de Sousa Pedrosa. — Milton Cayres Brito. — Jorge Amado. — José Maria Crispim. — Alcides Rodrigues Sabença. — Agostinho Dias de Oliveira. — Carlos Marighella. — Gregório Lourenço Bezerra. — Osvaldo Pacheco da Silva.

É a proposta que tenho a fazer aos nobres senadores e deputados. (Palmas).

O SR. PRESIDENTE — O assunto ventilado pelo nobre orador será oportunamente objeto de discussão e deliberação. Por ora, vamos limitar-nos a receber os diplomas porque, quer parecer-me, há de ser esta a parte inicial para validação ou homologação dos mandatos legislativos de todos os Srs. representantes aqui reunidos. Em seguida, darei a palavra aos oradores que a solicitarem. Data venia, seria preferível fazer-se, desde logo, a cha-

Figura 37

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 6 —

mada, para melhor disciplina dos trabalhos.

O SR. CAFÉ FILHO — *(Pela ordem)* — Deixo propor uma questão de ordem exatamente sobre o assunto a que V. Ex.^a se está referindo: o recebimento de diplomas.

Vossa Excelência, Sr. Presidente, iniciando os trabalhos desta reunião, declarou que instalava a sessão preparatória da Assembleia Constituinte, quando esta sessão deve corresponder, precisamente, à instalação da Assembleia Nacional Constituinte.

Isto porque, Sr. Presidente, a Constituição de 1937, que fixava data para a instalação do Parlamento, foi modificada pela emenda n.º 9 em cujo art. 4.º, parte final, se prevê a data da instalação da Assembleia Constituinte, ou melhor, das Câmaras, de Deputados e de Senadores, funcionando com poderes constituintes, emenda na qual se diz que, sessenta dias após as eleições, os diplomados reunir-se-ão em Assembleia Constituinte. Não é, porém, apenas a emenda número 9; a de número 13 fixou a mesma data, estabelecendo que sessenta dias depois das eleições, os deputados e senadores diplomados se reunirão em Assembleia Constituinte. Não satisfeito com isso, o ditador Linhares em nova emenda, a de número 15, ainda fixou a data de sessenta dias após as eleições para a instalação dos trabalhos constituintes.

Estamos, justamente hoje, a sessenta dias do pleito. E V. Ex.^a, Presidente da Justiça Eleitoral, iniciando os trabalhos constituintes, declara que se vai realizar uma sessão preparatória! Pense, Sr. Presidente, que estamos em plena sessão de instalação dos trabalhos, a não ser que consideremos, desde agora, revogadas a Constituição de 1937 e suas emendas. Se ainda vigora a Constituição de 1937, com as referidas emendas, a data da instalação da Constituição é exatamente a de hoje. Se se pretende instalar, não é possível ao mesmo tempo e dentro da mesma data realizar aquilo que é preparatório dessa instalação.

O Regimento decretado pelo Poder Executivo fixou normas para os nossos trabalhos, mas nessas normas foi admitido que o Presidente do Tribunal Eleitoral, acompanhado de um funcionário da Câmara dos Deputados, se constituísse em poder de reconhecimento de diplomas, procedesse a seu

exame e até, a sua remessa ao Tribunal Eleitoral para um novo julgamento.

Parece-me, Sr. Presidente, que o diploma expedido pela Justiça Eleitoral, por V. Ex.^a tão dignamente presidida, é título líquido do mandato que recebemos do povo. Não é possível abrir, nesta hora, uma revisão desses diplomas; não devemos entregá-los ao Presidente do Tribunal Eleitoral e a um funcionário desta Casa, admitindo que sejam reexaminados para organização de uma lista, 24 horas depois, a qual, recebida, será publicada mais 48 horas após, até ajustar-se a instalação definitiva da Assembleia à data fixada na programação de festas do Ilamaratã, para a posse do Presidente da República.

Nem se invoque como um precedente histórico o fato de V. Ex.^a vir presidir a Assembleia Constituinte, como ocorreu em 1934. Foi justamente em 1934 que surgiu a inovação do Congresso ser presidido por um membro do Poder Judiciário.

A presença do Presidente do Tribunal Eleitoral na Assembleia Constituinte de 1934, e na Câmara ordinária, verificou-se na fase preparatória das sessões. Aquele compareceu o Presidente do Tribunal e organizou os trabalhos de recebimento de diplomas, até a eleição da Mesa. Desta vez, encontramos-nos, precisamente, na data da instalação da Assembleia e está presidindo a sessão um membro de outro Poder.

Pergundo aos Srs. Constituintes: dentro desta data, deve ser permitida a presença de um membro, ilustre é verdade, dos mais dignos representantes do Poder Judiciário, porém um corpo estranho nesta Casa (*Palmas da bancada comunista*), porque não recebeu, como nós outros, mandato do povo?

Dai, Sr. Presidente, o meu apoio em parte, à sugestão apresentada pela bancada comunista. Faço-o apenas em parte, porque vou apresentar uma indicação, procurando resolver a questão, de vez que não tomaram, os que têm a responsabilidade da condução dos nossos trabalhos, providências para a realização das sessões preparatórias.

Concluindo, Senhor Presidente, devo observar que no Regimento decretado pelo Poder Executivo, não existe qualquer dispositivo estipulando o

Figura 38

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 7 —

compromisso dos parlamentares, parte primeira dos nossos deveres.

Encontramo-nos no dia da instalação da Constituinte; de hoje por diante, somos membros de uma assembléa que se acha instalada e, no entanto, ainda não prestamos compromisso! Estamos funcionando como Assembléa Constituinte sem essa formalidade, e se pretende inaugurar, hoje, um período preparatório que ninguém sabe quando terminará, porque passado-o momento da instalação, a não ser que aceitemos a data que fixou o Itamarati, na sua programação das festas de posse do Senhor Presidente da República, não temos como corrigir o erro.

Eram essas, Senhor Presidente, as considerações que desejava fazer a V. Ex.ª.

Admiro a cultura jurídica de Vossa Excelência, fui, porém, parte, como Deputado, do Parlamento dissolvido em 1937, e verifiquei que, talvez, a primeira cunha lançada dentro desta Casa houvesse sido a tutela de elemento estranho à eleição.

Há, na iniciativa de mais de um partido desta Casa, o espírito dominante em 1891. Em 1891, eram os próprios Deputados que se dirigiam. Aquela Assembléa foi orientada pelos próprios eleitos; devemos seguir-lhes o exemplo, aceitando a história dos outros parlamentos constituintes, para resolver o nosso caso.

Eis a questão de ordem que apresento a V. Ex.ª.

O SR. PRESIDENTE — A questão levantada pelo nobre deputado do Rio Grande do Norte encontraria solução no que dispõe o art. 1.º, letra f, do Decreto n.º 8.708, de 17 de janeiro de 1946, que diz:

“Os diplomas perfeitos em suas condições extrínsecas, mesmo contestados em seu mérito, darão aos seus portadores todas as garantias e direitos que o Regimento estabelece, até que o Tribunal Eleitoral competente decida o contrário”.

Aqui estou, como tive ensejo de dizer, ao declarar aberta a sessão, na qualidade de presidente do Superior

Tribunal Eleitoral, mero intermediário entre os Tribunais Regionais que proclamaram eleitos os candidatos, Deputados e Senadores, aqui reunidos e portadores dos respectivos diplomas e a própria Assembléa Constituinte, já na plenitude de suas prerrogativas.

Data venia do nobre orador, a questão de ordem levantada por S. Excelência será, oportunamente, objeto de deliberação, quando a Assembléa já não tiver na presidência um elemento do Poder Judiciário que, como afirmou o nobre deputado, seria o corpo estranho na mesma, mas, sim, o seu Presidente eleito; vale dizer o mandatário, o depositário da confiança de sua maioria.

Quer-me parecer que, dentro do regime democrático, outra não poderá ser a solução.

Tomando em consideração a questão de ordem, eu a adio, pois, para ser objeto de deliberação quando a Assembléa houver procedido à eleição do seu Presidente. (Palmas).

O SR. MILTON CAIRES DE BRITO — Peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra pela ordem, o Sr. Milton Caires de Brito.

O SR. MILTON CAIRES DE BRITO (Pela ordem) — Sr. Presidente, colegas constituintes: acredito que, efetivamente, estamos iniciando período novo na vida da democracia brasileira. E, portanto, preciso que compreendamos profundamente o que seja iniciar uma era nova na vida do nosso país.

Como advertiu o colega que me antecedeu, uma simples cunha, pequena que seja, pode tornar-se a causa de um profundo mal para a soberania da Assembléa.

Apelo para o Sr. Ministro Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, e apelo veementemente para os companheiros constituintes, fazendo-lhes a seguinte pergunta: preferimos iniciar os trabalhos, soberanamente, como constituintes, verdadeiros e legítimos representantes do povo, ou preferimos iniciar os trabalhos de instalação da Assembléa Constituinte sob a tutela da Justiça Eleitoral?

Fonte: Anais (1947)

Figura 39

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 8 —

Estariam nossos diplomas, de antemão, legalizados?

Respondo imediatamente: esses diplomas, ilustres constituintes, estão legalizados, porque foram concedidos pelo Tribunal Eleitoral de cada Estado.

Ora, que manda a lógica?

Manda, justamente, que, uma vez aberta a sessão da constituinte — e não o deve ser sob a presidência do representante do Judiciário — seja, imediatamente, o fim de salvaguardar a soberania da própria Assembleia, entregue sua direção ao representante mais velho dentre os presentes.

Pergunto, mais: Que inconveniência haveria nessa tese, já que é inconveniente a interferência da Justiça Eleitoral?

Insisto em que o Presidente desta Assembleia, membro da Justiça Eleitoral, tome em consideração a proposta aqui apresentada pela minha bancada, a bancada comunista, e passem os trabalhos a ser presididos pelo deputado ou senador mais velho, submetendo-se ao plenário o projeto de regimento que oferecemos.

Desta forma iniciaremos o nosso mandato soberanamente, como deseja e quer o nosso povo. *(Palmas)*.

O SR. PRESIDENTE — Há necessidade evidente de apressar o processo de recebimento de diplomas, para que, o mais breve possível, a assembleia funcione sob a presidência de um dos seus ilustres membros. A insistência do nobre deputado que acaba de falar, em continuação das idéias dos oradores precedentes, não poderia ser acolhida, malgrado meu, por dois motivos principais: primeiro, porque demoraria a apresentação e o relacionamento dos diplomas, ou seja a normalização final do processo de reconhecimento dos mandatos dos Senhores Deputados e Senadores; segundo, que seria, talvez sem superar essas dificuldades, estabelecer medida que me permitiria classificar de algo indiscreta.

Como iríamos descobrir, entre os ilustres Srs. Representantes, o que apresentasse essa característica?

Tornar-se-la necessária uma indicação pormenorizada, que procrastina-

ria a investidura plena, integral e absoluta dos representantes do povo na plenitude de seu mandato.

Permito-me, pois, declarar adiada, ainda uma vez, a decisão dessa questão, iniciando a chamada, pela ordem geográfica das circunscrições eleitorais, a fim de que, ainda mais rapidamente, sejam atendidos os justos anseios dos Srs. Representantes comunistas, e passe a ser esta assembleia conduzida por um dos seus eminentes membros.

O SR. CARLOS MARIGHELA — Peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra, pela ordem, o Sr. Carlos Marighela.

O SR. CARLOS MARIGHELA (*) *(Pela ordem)* — Sr. Presidente do Superior Tribunal Eleitoral.

Não me dirijo ao Presidente da Assembleia Constituinte, porque não reconheço na pessoa, ilustre aliás, do membro do Judiciário, que aqui se encontra, poderes para dirigir os nossos trabalhos.

Como afirmaram os oradores anteriores, trata-se, realmente, de corpo estranho numa assembleia que o povo, em memorável pleito, exigiu fosse soberana e livre. *(Palmas da bancada comunista)*.

Começaríamos por trair o próprio mandato, que nos confiou o povo, se, no momento em que iniciamos uma fase nova da Democracia, nos submetêssemos à tutela de um governo que já expirou *(Palmas)*, do governo que baixou esse decreto-lei do dia 17 de janeiro, mas que ontem foi substituído e, portanto, não poderia ditar leis para reger uma Assembleia a se instalar, quando outro Governo estará no poder, legalmente constituído.

Nossa atitude aqui, pois, só poderia ser, como é, de protesto. É o que deixa consignado a bancada comunista, que não poderia, neste momento, de forma alguma, submeter-se a uma verdadeira imposição. Aceitar o Presidente do Superior Tribunal Eleitoral como Presidente desta sessão, significaria aceitar um regimento interno baixado pelo Sr. José Linhares, ela-

(*) Não foi revisto pelo orador.

Figura 40

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 9 —

borado pela ditadura, por um Governo que não foi levado ao poder pela vontade soberana do povo; significaria aceitar um regimento que diz, no seu art. 2.º — "Enquanto a Assembléa não votar o seu regimento, serão regulados os seus trabalhos, em tudo quanto não contrariar a Carta Constitucional e a legislação eleitoral vigentes..."

Assim, estaríamos aqui, constituintes eleitos pelo povo para organizar um regime democrático progressivo, para assegurar a liberdade, a justiça, a igualdade, a emancipação político-econômica da Pátria, estaríamos aqui ainda submetidos à vigência da carta fascista de 37. (Palmas).

E' questão que nós, comunistas, absolutamente deixaríamos de parte. Não nos submeteríamos a essa Constituição fascista. E' o momento em que devemos abrir a boca, como fizemos em praça pública, para mostrar que essa Constituição está caduca; e nem se pode alegar que, ainda que estivesse em vigor, tivéssemos de nos subordinar à Presidência de um homem que com ela está de acordo e vem para aqui, como delegado do próprio Governo, resolvendo questões que nos são atribuídas por esse Regimento Interno.

Não podemos concordar com a presidência do ilustre Presidente do Tribunal Eleitoral, por que não aceitamos o Regimento Interno, e tal cargo é assegurado a S. Ex.ª exatamente por força de um decreto-lei que diz, no art. 1.º:

"A instalação da Assembléa Constituinte será realizada dentro das seguintes normas, que regerão as suas primeiras sessões, até que a mesma assembléa delibere sobre seu Regimento: os candidatos eleitos para o Congresso Nacional, devidamente diplomados, reunir-se-ão no dia 1 de fevereiro do corrente ano, às 14 horas, no edifício da Câmara dos Deputados, Palácio Tiradentes, a fim de, sob a presidência do Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, ou de seu substituto legal, secretariado pelo Secretário Geral da Presidência da Câmara, realizarem sessões preparatórias".

Nestas condições, o Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, Senhores Constituintes e nobres colegas, está investido de poderes por um decreto-lei baixado pelo Governo, decreto que se apóia na Carta Constitucional de

10 de novembro de 37, carta fascista, caduca, renegada pelos seus próprios autores. (Palmas).

Quero deixar patente o veemente protesto da bancada do Partido Comunista do Brasil, a qual não se submete ao processo que se pretende adotar, pois a única atitude democrática, no caso, seria o ilustre Presidente do Superior Tribunal Eleitoral ceder seu lugar a um dos nossos pares, o mais velho, para que um diplomado, um elemento eleito pelo povo brasileiro, viesse presidir esta assembléa, e não o homem que possui muitos títulos ilustres, não há dúvida, porém nada tem a ver com a Assembléa Constituinte; para aqui não foi eleito, não se apresentou como candidato e, portanto, não pode presidir os nossos trabalhos. (Palmas).

Deixo, pois, formulado o protesto da bancada comunista, pedindo, mais uma vez, que o Sr. Valdemar Falcão, ilustre Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, ponha a votos a proposta por nós apresentada ou, então, ceda o seu posto, imediatamente, a fim de podermos indicar qual o candidato mais votado ou o mais velho, que o substitua.

A bancada comunista insiste em que seja suspensa a sessão por quinze minutos, a fim de se verificar qual o mais velho entre os Srs. Congressistas para ocupar a presidência da Casa, pois estamos dispostos a atender, unicamente, aos desejos do plenário.

Lançado o nosso veemente protesto, em nome da bancada comunista, esperamos que V. Ex.ª resolva a questão por forma democrática, procedendo à votação que solicitamos. Se isso não acontecer, fique registrada a nossa repulsa ao desprezo pela democracia, que começa a se fazer sentir nesta Casa. (Palmas).

O SR. PRESIDENTE — O protesto do nobre representante da bancada comunista constará da ata dos nossos trabalhos.

Deixo de submeter a votos a indicação a que S. Ex.ª se refere por amor à coerência com o próprio ponto de vista em que se coloca o digno Sr. Deputado. Seria a votação de uma proposta presidida pelo mesmo corpo estranho a que S. Ex.ª alude. (Palmas prolongadas).

Val ser feita a chamada pela ordem geográfica das circunscrições eleitorais.

Fonte: Anais (1947)

Figura 41

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 10 —

O SR. JOÃO AMAZONAS — Feço a palavra, pela ordem.

O SR. PRESIDENTE — V. Ex.^a não permitiria que se fizesse a chamada?

O SR. JOÃO AMAZONAS — Desejo usar da palavra, antes.

O SR. PRESIDENTE — V. Ex.^a quer pronunciar-se sobre assunto urgente?

O SR. JOÃO AMAZONAS — Perfeitamente. Desejo falar pela ordem.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra, pela ordem, o Sr. João Amazonas.

O SR. JOÃO AMAZONAS (Pela ordem) (*) — Srs. Congressistas. Representante eleito pela classe trabalhadora do Brasil, pelo povo de nossa terra, todo ele de olhos voltados para esta Assembléia a fim de verificar realmente, quais os que sabem defender o novo poder que criamos para o Brasil, faço um apelo ao espírito democrático do Sr. Ministro Valdemar Falcão, tantas vezes revelado, no sentido de que S. Ex.^a abandone o recinto. (Não apoiados e palmas).

Gostaria que esses "não apoiados" fossem ouvidos pelos nossos cinco milhões de eleitores.

Senhores! Faço um apelo, repito, aos sentimentos democráticos do ilustre jurista, para que respeite a soberania da Assembléia e submeta à consideração do plenário a proposta da bancada do meu Partido.

Cabe à Casa manifestar-se contra ou a favor. Esse é um direito assegurado a todos os Srs. constituintes.

O Sr. Acúrcio Torres — Permita-me V. Ex.^a um aparte. V. Ex.^a contesta que o ilustre Sr. Ministro Valdemar Falcão esteja presidindo esta reunião em decorrência da mesma lei que fez com que o eleitorado, em 2 de dezembro, nos elegesse?

O SR. JOÃO AMAZONAS — O Sr. Ministro Valdemar Falcão é apenas presidente do Tribunal que dirigiu as eleições realizadas no país a 2 de dezembro.

O Sr. Acúrcio Torres — E que preside a esta reunião por força de dispositivo da mesma lei que regeu o processo eleitoral.

O SR. JOÃO AMAZONAS — Não é deputado eleito pelo povo e não o sendo não pode estar presidindo à ins-

talação da Assembléia Constituinte. (Palmas. Não apoiados).

A verdade, companheiros e senhores Congressistas, é que o Sr. Valdemar Falcão alega pressa, agora, quanto à votação de nossa proposta, mas, na verdade, trata-se de um adiamento, porque se seguirmos essas normas, só depois das festas programadas pelo Itamarati é que decidiremos se devemos, ou não, continuar nossas sessões.

Faço, portanto, apelo aos sentimentos democráticos do Sr. Ministro Valdemar Falcão, no sentido de que permita seja a Assembléia Constituinte presidida pelo mais velho dos seus representantes aqui presentes. (Palmas).

O SR. PRESIDENTE — Tomando em consideração o apelo que acaba de ser reiterado, eu o atenderei, oportunamente. (Muito bem).

Vai-se proceder à chamada pela ordem geográfica das circunscrições eleitorais.

Procede-se à chamada.

O SR. CARLOS MARIGHELA — Feço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra pela ordem o Sr. Carlos Marighela.

O SR. CARLOS MARIGHELA (*) — Senhores Constituintes. O que me traz agora à tribuna é o seguinte: o Ministro do Trabalho, que acaba de tomar posse, fez declarações que estão a merecer comentários nesta Assembléia, e a bancada comunista, sempre vigilante em todas as questões que dizem respeito ao nosso povo e interessam a toda Nação Brasileira, não quer deixá-las passar sem reparo.

Ninguém mais insuspeito para falar aqui do que a nossa bancada, que tomou posição contra o governo, que acaba de ser empossado, do Sr. Eurico Gaspar Dutra, mostrando-se adversa a todos os atos que não correspondiam aos interesses da democracia, mostrando, em comícios em praça pública, em reuniões e conferências, por toda parte onde foi possível ao Partido Comunista falar, que o Sr. Eurico Gaspar Dutra estava comprometido com o golpe de 10 de novembro, cercado de elementos reacionários, assumindo até atitudes reacionárias; mas também declaramos que nós, comunistas, estávamos dispostos a apoiá-lo em todos os atos de-

(*) Não foi revisto pelo orador.

(*) Não foi revisto pelo orador.

Figura 42

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 11 —

mocráticos do seu governo. Fizemos ver que, uma vez eleito pela maioria dos sufrágios da Nação, para nós não existiria mais o Sr. Eurico Gaspar Dutra, que se apresentara como candidato à Presidência da República, que havia aceito o apoio dos próprios integralistas, mascarados no Partido de Representação Popular e com outros disfarces. Nossa posição, diante desse governo, seria clara, firme e decidida, de apoio a todos os seus atos democráticos, como também de repulsa e combate, o mais implacável e implodioso, a todos os atos reacionários, partissem do próprio General Dutra ou de quaisquer elementos mal intencionados, inimigos da democracia, elementos esses que, infelizmente, ainda o cercam.

As declarações do Sr. Ministro do Trabalho, para as quais peço a atenção da Assembleia, referem-se ao movimento de reivindicações justas promovidos pelos trabalhadores, os quais, passando fome neste momento, se utilizam do recurso legal da greve para conseguir mais um pouco de pão. Essas declarações são as seguintes:

"O Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, devidamente autorizado por S. Ex.^a, o Senhor Presidente da República, declara que o governo examinará, com atenção e simpatia, as justas reivindicações dos trabalhadores.

A legislação social brasileira oferece amplas possibilidades de entendimento entre as partes interessadas e de exame e julgamento pela Justiça do Trabalho.

Nestas condições, não se justifica, no momento, o recurso extremo das greves, principalmente intempestivas, criando dificuldades ao governo democrático que se inicia e perturbando a vida pacífica da Nação. Acolhendo com simpatia reivindicações justas, o governo não poderia negociar com grevistas apressados e impatriotas ou a serviço de inimigos dos trabalhadores".

O que nós, comunistas, queremos lamentar é que, no momento em que se inicia o governo do ilustre General Eurico Gaspar Dutra, com a declaração positiva, feita ainda ontem em seu discurso, de que estava disposto a submeter-se ao regime democrático que fosse estabelecido por esta Assem-

bléia, um seu representante, homem que se encontra exercendo cargo de responsabilidade no governo, faça declaração dessa, deixando de reconhecer direito líquido e incontestável, que é o do proletariado fazer suas greves, direito reconhecido no mundo todo e pela nossa própria pátria, quando, em Chapultepec, assinou a ata que garante essa defesa a todo o operariado. (Palmas).

O Sr. Georgino Avelino — Direito que não é reconhecido nem mesmo na Rússia.

O SR. CARLOS MARIGHELA — É esse direito reconhecido em toda parte, como conquista da liberdade e da democracia, que o Sr. Ministro do Trabalho, lamentavelmente, deixa de reconhecer, no momento em que se inicia um governo democrático, fazendo declarações do tipo das que apontamos aqui e contra as quais protestamos.

Srs. Constituintes, nobres Deputados! Quero submeter à apreciação de V. Ex.^a, pedindo desculpa pelo fato de voltar a ocupar a atenção da Assembleia — pois assim o exigem os interesses dos trabalhadores e do povo em geral — uma proposta, que é a seguinte: passemos ao Exmo. Senhor Presidente da República o telegrama que vou ler:

"Assembleia Constituinte reunida em sessão instalação vem solicitar V. Ex.^a intermédio Sr. Ministro Trabalho sejam satisfeitas quanto antes justas reivindicações bancários já que situação econômica financeira nossa Pátria se encontra ameaçada intransigência banqueiros e intolerância ex-Ministro Trabalho." (Palmas).

Deixo aqui, Srs. Constituintes, para consideração da Assembleia, este telegrama que a bancada comunista propõe, uma vez aceito pelo plenário, seja passado ao Exm.^o Sr. Presidente da República.

Tenho dito. (Muito bem; muito bem, Palmas).

O SR. HUGO BORGHI — Peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra pela ordem o Sr. Hugo Borghi.

O SR. HUGO BORGHI (Pela ordem) (*) — Sr. Presidente, nobres colegas!

(*) Não foi revisto pelo orador.

Figura 43

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 12 —

Tendo sido escolhido Ministro do Trabalho um dos membros do nosso Partido, o Dr. Otacilio Negrão de Lima, e conhecendo-o pessoalmente, sabendo o seu modo de pensar e o quanto pretende fazer em prol dos trabalhadores do Brasil, na qualidade de deputado pelo Partido Trabalhista Brasileiro, desejo proferir algumas palavras para defendê-lo perante esta Assembléa, da acusação que um dos senhores deputados da bancada comunista acaba de formular.

Sei da sua orientação no tocante à classe trabalhista. Tem sido uma de suas preocupações constantes, nestes últimos dias, o estudo dos problemas atinentes aos interesses dos proletários.

Era a declaração que me julguei no dever de externar, embora não estejamos ainda devidamente empossados. Não se achando a Assembléa em perfeito funcionamento, o desagravo àquele ilustre companheiro de lutas poderia ser retardado, mas entendi de minha obrigação trazê-lo desde já.

Considero o ilustre Ministro homem digno e capaz de desempenhar perfeitamente o honroso cargo que lhe foi confiado pelo Sr. Presidente da República, num regime equilibrado entre o capital e o trabalho. (*Muito bem; muito bem, Palmas*).

O SR. PRESIDENTE — Convido os Senhores Constituintes presentes a entregarem seus diplomas.

O Sr. Secretário Geral procede à chamada pela ordem de Estados, Distrito Federal e Território do Acre.

São recebidos os seguintes diplomas:

SENADORES

Amazonas:

Alvaro Botelho Maia e Valdemar Pedrosa.

Pará:

Alvaro Adolfo da Silveira e Joaquim Magalhães Cardoso Barata.

Ceará:

Pífinio Pompeu de Sabóia Magalhães e Olavo de Oliveira.

Rio Grande do Norte:

Georgino Avelino e José Ferreira de Sousa.

Paraíba:

Adalberto Jorge Rodrigues Ribeiro e Wergniaud Wanderlei.

Pernambuco:

Antônio de Novais Filho e Etelvino Lins de Albuquerque.

Alagoas:

Cícero Teixeira de Vasconcelos e Ismar de Góes Monteiro.

Sergipe:

Valter Prado Franco e Durval Rodrigues da Cruz.

Espírito Santo:

Atílio Vivacqua e Henrique de Novais.

Distrito Federal:

Luis Carlos Prestes e Hamilton de Lacerda Nogueira.

Rio de Janeiro:

Alfredo da Silva Neves e José Carlos Pereira Pinto.

Minas Gerais:

Fernando de Melo Viana e Levindo Eduardo Coelho.

São Paulo:

Alexandre Marcondes Machado Filho.

Goiás:

Pedro Ludovico Teixeira e Dário Délio Cardoso.

Mato Grosso:

Vespasiano Barbosa Martins.

Paraná:

Flávio Carvalho Guimarães e Roberto Glasser.

Santa Catarina:

Nereu de Oliveira Ramos e Ivo d'Aquino Fonseca.

Rio Grande do Sul:

Getúlio Dornelas Vargas e Ernesto Dorneles.

Fonte: Anais (1947)

Figura 44

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 13 —

DEPUTADOS

Amazonas:

Leopoldo Peres e Manuel Severiano Nunes.

Pará:

João Guilherme Lameira Bitencourt, Carlos Pereira Nogueira, Nelson da Silva Parijás, José João da Costa Botelho, Agostinho de Menezes Monteiro, Epilogo Gonçalves de Campos e (Suplente) Luís Geolás de Moura Carvalho.

Ceará:

Manuel do Nascimento Fernandes Távora, Paulo Sarasate Ferreira Lopes, Benedito Augusto Carvalho dos Santos, Egberto de Paula Pessoa Rodrigues, Joaquim Fernandes Teles, José de Borja Vasconcelos, Francisco de Almeida Monte, Antônio da Frota Gentil e Crisanto Moreira da Rocha.

Rio Grande do Norte:

Deoclécio Dantas Duarte, José Augusto Varela, Valfredo Gurgel, Vicente da Mota Neto, José Augusto Bezerra de Medeiros, Aluizio Alves e João Café Filho.

Paraíba:

José Janduí Carneiro, João Agripino Filho, João Ursulo Ribeiro Coutinho Filho, Samuel Vital Duarte, José Jofilli Bezerra de Melo e Ernani Satiro.

Pernambuco:

Agamemnon Sérgio de Godói Magalhães, Járbas Cardoso de Albuquerque Maranhão, Gercino Molagueta de Pontes, Oscar Napoleão Carneiro da Silva, Osvaldo Cavalcante da Costa Lima, José da Costa Porto, Ulisses Lins de Albuquerque, João Ferreira Lima, Paulo Pessoa Guerra, Carlos de Lima Cavalcante, Alde Feijó Sampaio, Gregório Lourenço Bezerra, Agostinho Dias de Oliveira, Alfredo de Arruda Câmara e Eurico de Sousa Leão.

(1.º Suplente) Alcêdo de Moraes Coutinho.

Alagoas:

Silvestre Péricles de Góis Monteiro, Luís de Medeiros Neto, Lauro Bezerra Montenegro, Esperidião Lopes de Fa-

rias Júnior, Francisco Afonso de Carvalho e Rui Soares Palmeira.

Sergipe:

Amando Fontes, Heribaldo Dantas Vieira, Francisco Leite Neto, e Maurício Graco Cardoso.

Espírito Santo:

Eurico de Aguiar Sales, Paulo Afonso Vieira de Resende, Asdrúbal Martins Soares e Luís Cláudio de Freitas Rosa.

Distrito Federal:

Rui da Cruz Almeida, Benjamim Miguel Farah, Manuel do Nascimento Vargas Neto, Francisco Gurgel do Amaral Valente, José de Sagadas Viana, Manuel Benício Fontenele, Paulo Baeta Neves, Antônio José da Silva, Hermes Lima, Euclides de Oliveira Figueiredo, Jurandir de Castro Pires Ferreira, João Amazonas de Souza Pedrosa, Maurício Grabois, Jonas de Moraes Correia, José Fontes Romero, (Suplente) Edmundo Barreto Pinto e (Suplente) Joaquim Batista Neto.

Rio de Janeiro:

Ernani do Amaral Peixoto, Eduardo Duvivier, Carlos Pinto Filho, Paulo da Silva Fernandes, Getúlio Barbosa de Moura, Heitor Collet, Sívlio Bastos Tavares, Acúrcio Francisco Torres, Brígido Fernandes Tinoco, Miguel Couto Filho, José Eduardo Prado Kelly, Antônio José Romão Júnior, José de Carvalho Leonil, José Monteiro Soares Filho, Claudino José da Silva, Alcides Rodrigues Sabença e (Suplente) Abelardo dos Santos Maia.

Minas Gerais:

Benedito Valadares Ribeiro, Luís Martins Soares, Juscelino Kubitschek de Oliveira, José Rodrigues Seabra, Pedro Dutra Nicácio Neto, José Francisco Blas Fortes, Francisco Duque de Mesquita, Israel Pinheiro da Silva, José Monteiro de Castro, João Henrique Sampaio Vieira da Silva, Jaci de Figueiredo, José Magalhães Pinto, Joaquim Libânio Leite Ribeiro, Daniel Serapião de Carvalho, José Maria Alkmim, Augusto das Chagas Viegas, Artur Bernardes Filho, Gustavo Capanema, Gabriel de Resende Passos, Francisco Rodrigues Pereira Júnior, Noraldino Lima, Milton Soares Campos, Celso Porfírio de Araújo Machado,

Fonte: Anais (1947)

Figura 45

Transcrição da 1ª Sessão Preparatória de instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946

— 14 —

Olinto Fonseca Filho, Augusto Mário Caldeira Brant, Felipe Balbi, José Maria Lopes Cançado, Artur da Silva Bernardes, Licurgo Leite Filho e Jarbas de Leri Santos.

São Paulo:

Carlos Cirilo Júnior, Godofredo Carlos da Silva Teles, Luis Gonzaga Novelli Júnior, José César de Oliveira Costa, João Gomes Martins Filho, Benedito Costa Neto, José Armando Afonseca, Horácio Lafer, José Carlos de Ataliba Nogueira, José João Abdala, José Alves Palma, Paulo Nogueira Filho, Flínio Barreto, Luis de Toledo Piza Sobrinho, Aureliano Leite, Hugo Borghi, Guaraci Silveira, José Corrêa Pedroso Júnior, Romeu José Fiori, Berto Condé, José Maria Crispim, Osvaldo Pacheco da Silva, Jorge Amado, Milton Caires Brito, Manuel Vitor de Azevedo e (Suplente) Euzébio Rocha Filho.

Goiás:

Diógenes Magalhães da Silveira, João d'Abreu, Albaténio Calado de Godói, Guilherme Xavier de Almeida, Galeno Paranhos, Domingos Neto Velasco e Jales Machado de Siqueira.

Mato Grosso:

João Ponce de Arruda, Argemiro de Arruda Fialho, Gabriel Martiniano de Araújo, Dolor Ferreira de Andrade e Agrícola Pais de Barros.

Paraná:

Fernando Flores, José Munhoz de Melo, Lauro Sodré Lopes, João Aguiar, Aramis Ataides, João Teófilo Gomy Júnior, Bento Munhoz da Rocha Neto, Erasto Gaertner e (Suplente) Rubens de Melo Braga.

Santa Catarina:

Oriando Brasil, Aderbal Ramos da Silva, Roberto Grossebacher, Otacílio Vieira da Costa, Altamiro Lôbo Guimarães, Max Tavares d'Amaral, Tomás Adalberto da Silva Fontes, (Suplentes) Rogério Vieira e Hans Jordan.

Rio Grande do Sul:

Adroaldo Mesquita da Costa, Teodomiro Pôrto da Fonseca, Damaso da Rocha, João Batista Luzardo, Manuel Duarte, Artur de Sousa Costa, Antônio Bitencourt de Azambuja, Nicolau Araújo Vergueiro, Pedro Leão Fernandes Vergara e (Suplente) Abílio Fernandes.

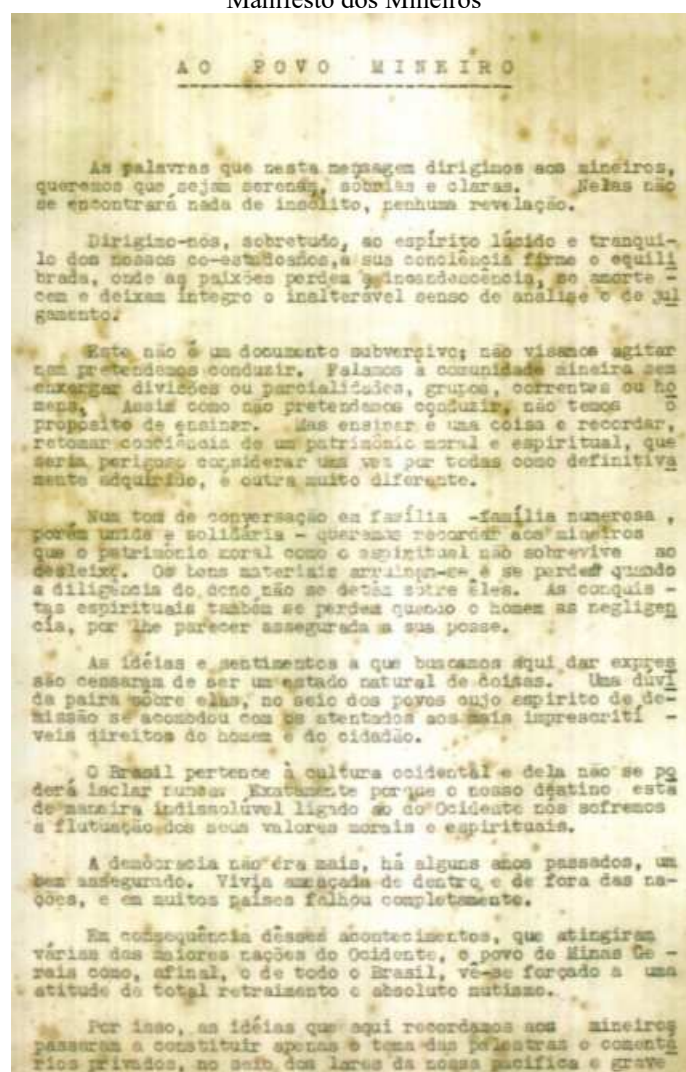
Acre:

Hermelindo de Gusmão Castelo Branco Filho e Hugo Ribeiro Carneiro.

O SR. PRESIDENTE — Estudando concluído o recebimento dos diplomas vou levantar a sessão, convocando outra para segunda-feira, 4 do corrente, às 14 horas, com a seguinte ordem do dia: eleição do Presidente da Casa.

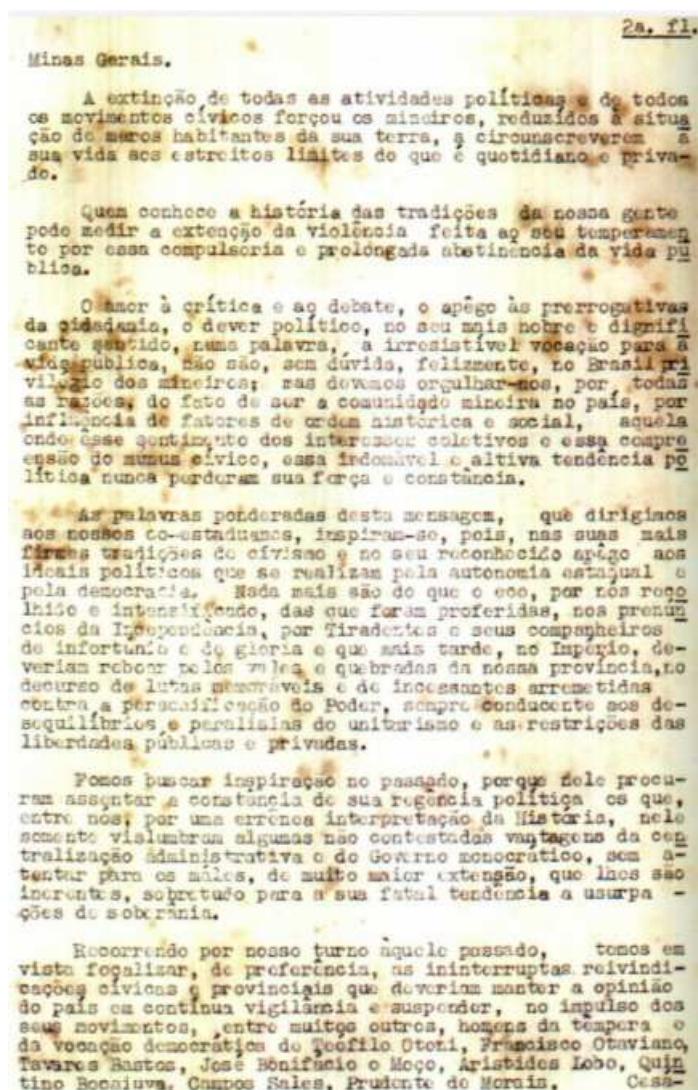
Levanta-se a sessão às 15 horas e 25 minutos.

Figura 46
Manifesto dos Mineiros



Fonte: Memorial da Democracia

Figura 47
Manifesto dos Mineiros



Fonte: Memorial da Democracia

Figura 48
Manifesto dos Mineiros

3a. fl.

rio Alvin, João Pinheiro, Rui Barbosa, Benjamin Constant, Am
sis Brasil e Julio de Castilhos.

Tal qual se vê, desejamos retomar o bom combate em prol
dos princípios, das ideias e das aspirações que, embora con-
tidas ou contestadas, houverem de nos dar a Federação e a Re-
publica, não como criações artificiais de espíritos romanti-
cos e exaltados, mas sim como inilutáveis imposições de for-
ças históricas profundas. E ao fazê-lo queremos afirmar, pe-
remptoria e lealmente, que não nos movemos contra pessoas
mas nos impelo qualquer intuito de ação investigatória ou jul-
gadora de atos, gestos ou progressos que estejam transitoriamente
te compoem o presente capítulo dos nossos anais. Apenas
não foi este o estilo de vida a que aspiramos no passado e
não é o que almejamos para o futuro.

A prosperidade nos negócios, o êxito nas atividades pro-
fissionais, a riqueza, o conforto, o gozo da tranquilidade
fácil de todos os dias, mesmo que existissem, não esgotariam
as nossas aspirações, nem resumiriam a nossa concepção do
destino humano.

Para que não se ponha em dúvida a sinceridade dos senti-
mentos que nos animam, reconhecemos que o Brasil está em fa-
se de progresso material e tem sabido mobilizar muitas das
suas riquezas naturais, aproveitando inteligentemente as con-
dições do passado e as eventualidades favoráveis do presen-
te.

Limitar-nos-emos a notar que, em outros países, assim
como vinha sucedendo no nosso próprio, idênticos resultados
foram conseguidos sem o sacrifício dos direitos civis, o
que demonstra não serem peculiares as formas autoritárias de
governo.

Não se infira, porém, da ressalva feita que desejamos
voltar aos vícios das organizações e práticas políticas ante-
riores a 1930. Impossível seria negar que, de posse de po-
der, muitos dos seus homens não raro se valiam, como se suas
próprias ideias, das graves incapacidades de pagar e de prender,
nomar e demitir, promover e premiar, afim de adquirir e pe-
nhorar dedicações pessoais, com que armavam e mantinham ma-
quina eleitoral, destinadas a corromper a expressão dos su-
fragios populares e a impedir o livre desenvolvimento das
nossas melhores vocações políticas. Condenamos, com firme-
za, os erros, as corrupções e os abusos do regime transpo-
to definitivamente em Outubro de 1930. Mas se um desses a-
busos, aquele que, antes de todos, deveria suscitar a Revolu-
ção foi precisamente o da hipertrofia do Poder Executivo, a
manifestação atávica do poder pessoal, nunca suficientemente
condenado no Império e nos últimos tempos da chamada Repúbli-
ca velha, caracterizado pela incidência da chefia suprema do
governo e da politica nas mãos de um só homem, sempre desejo
se de perpetuar-se mediante indicação de um sucessor; se,

Fonte: Memorial da Democracia

Figura 49
Manifesto dos Mineiros

entre aqueles erros, os mais apontados entendiam com ludibrio da opinião pública, traduzida em sufrágios, e com a opressão de estados do sítio de duvidosa legitimidade e de excessiva duração, claro é que, recusando-nos a volver ao passado, impossível nos seria aceitar como definitiva qualquer ordem política na qual, para evitar a defraldação dos sufrágios, se fechassem as urnas, para prevenir o estado de sítio ilegal se fizesse legal a sua perpetuidade e, por conseguinte, para obstar a hipertrofia do Poder Executivo, fosse este transformado em poder constitucional realmente único. Não é bastante que figurem em diplomas constitucionais as franquias e direitos dos cidadãos. O essencial é que sejam assegurados e que possam ser exercidos.

Louvando os homens de 1930, civis e militares, pelo empenho posto na destruição das velhas máquinas eleitorais, montadas com o indevido emprego das seduções e recursos do poder público, estamos seguros de que não teremos de assistir a repetição daqueles processos, nem mesmo sob a aparência de ensaios de corporativismo, quando estes se afastam da espontaneidade histórica e se transformam numa simples lavagem de Governos de indole fascista.

Bem fixadas as marcas características da nossa formação e das nossas tendências, não poderemos fugir, sem grave desfiguração de ambas, ao dever de constatar que não é sufocando a liberdade, sufocando o espírito público, cultivando o alicio, eliminando a vida política, anulando a cidadania e impedindo-o de colaborar nos negócios e nas deliberações do seu Governo que se formam e engrandecem as nações.

A ilusória tranquilidade e a paz superficial que se obtêm pelo banimento das atividades cívicas podem parecer propícias aos negócios e ao comércio, ao ganho e a própria prosperidade, mas nunca benéficas ao revigoramento e a dignidade dos povos.

Se tais são as nossas disposições de espírito e se mal algum poderá advir, para o esforço de guerra do Brasil, do estudo e da preparação de planos para a ponderada reestruturação constitucional da República, ao ser firmada a paz, o uso da liberdade de opinião, pela qual o Brasil também se bate, pedimos a todos os mineiros de boa vontade, sem qualquer compromisso de solidariedade partidária, que meditem sobre a organização política e administrativa que, à luz da experiência dos melhores homens e de sua atilada prudência, possam evitar os males do passado e os equívocos do presente e assegurar a ordem e a prosperidade do país.

Como temas históricos de necessária meditação, sugerimos os constantes da Circular de 19 de Setembro de 1860, de Teófilo Ottoni; do Manifesto republicano de 3 de Dezembro de 1870; dos programas da Convenção e do Congresso, reali-

Fonte: Memorial da Democracia

Figura 50
Manifesto dos Mineiros

Sa. fl.

zados em Fevereiro de 1882 e Maio de 1884, no Rio Grande do Sul, adaptáveis as atuais circunstâncias. Igual atenção merecem as Constituições de 1891 e de 1934 e a Carta outorgada em 10 de Novembro de 1937, bem como os documentos básicos das nossas grandes campanhas eleitorais de 1910, 1919, 1922 e 1930.

Atendendo a rapidez da evolução da humanidade para as novas modalidades de equilíbrio social e internacional, julgamos da máxima importância o estudo e o desenvolvimento dos postulados da Carta do Atlântico e das Recomendações Preliminares para os problemas de após guerra, da Comissão Jurídica Americana.

Assumindo a responsabilidade de iniciar, no grave momento que atravessamos, a preparação do povo mineiro para o exercício das suas prerrogativas fundamentais, cumpre-nos deixar, desde logo, absolutamente certo que tudo faremos para que ela, de nenhuma forma, possa comprometer a união cívica e moral que tanto importa resguardar em face dos tremendos problemas da guerra.

Segundo pensamos, união é harmonia espontânea e não unanimidade forçada, convergência de propositos lúcidos e voluntários e não soma de visões insinceras.

Um povo reduzido ao silêncio e privado da faculdade de pensar e de opinar é um organismo corroido, incapaz de assumir as incansáveis responsabilidades decorrentes da participação num conflito de proporções quasi telúricas, como o que desabou sobre a humanidade.

Se lutamos contra o fascismo, ao lado das Nações Unidas, para que a liberdade e a democracia sejam restituídas a todos os povos, certamente não pedimos demais reclamando para nós mesmos os direitos e as garantias que as caracterizam. A base moral do fascismo assenta sobre a separação entre governantes e governados, ao passo que a base moral e cristã da democracia reside na mútua e confiante aproximação dos filhos de uma mesma pátria e na consequente reciprocidade da prática alternada do poder e da obediência por parte de todos, indistintamente.

No momento em que o mais antigo - o precursor dos Estados totalitários - naufraga no mar profundo dos seus próprios vícios, pressente-se que se aproxima, para todos os povos, a oportunidade de uma retomada de consciência dos valores democráticos, ou, para melhor dizer, de sua regeneração pelo sentimento e pelo pensamento.

Seu passageiro declínio explica-se pelo encanto da aparente novidade de que se revestia a doutrina fascista. Só não deseja mudar os homens que estão tranquilos. Os que se freiam, quaisquer que sejam eles, são ávidos de coisas novas.

Fonte: Memorial da Democracia

Figura 51
Manifesto dos Mineiros

O que Júlio César dizia dos gauleses, que eram "novorum rerum cupidi", pode ser atribuído a todos os seres humanos, com especialidade nas tormentosas quadras de reconstruções sociais e econômicas.

Quando surgiu, no ano de 1922, na Itália, o primeiro Governo totalitário, toda gente lhe augurou um próximo e inglorio fim. Homens nascidos e criados dentro do espírito que o imenso acontecimento que foi a Revolução Francesa espalhou pelo mundo, os daquela geração tiveram a maior dificuldade em compreender, desde logo, essa aberração política, hoje crismada de "fascismo" e antes e sempre denominada despotismo.

A princípio pretenderam circunscrevê-la às fronteiras físicas e morais dos países atingidos pelo mal. Evidentemente, os fatos que o revelavam eram ora italianos, ora alemães, ora espanhóis, ora portugueses, como portugueses, hespanhóis, alemães e italianos eram os homens que o defendiam ou suportavam. Mas os traços essenciais do drama produzido pelo desaparecimento da fé na liberdade e nos direitos que dignificam o homem eram os de um fenómeno universal, resultante da inútil resistência a transformações econômicas e sociais, reclamadas por indomáveis imperativos de justiça e de solidariedade humana.

Chumbados a interesses de mesquinho egoísmo, não foram poucos os conservadores que aderiram à perigosa aventura de restauração das Bastilhas do absolutismo e a financiaram, na ingenua suposição de que salvariam, por esse modo, anacrônicos privilégios.

Desprevenidos diante dos frios cálculos e manobras maquiavélicas do seu novo inimigo, o regime democrático, em muitas oportunidades, mais especialmente na reunião de Munique, concluiu tratados de má fé recíproca entre a paz e a violência.

As decepções decorrentes da abdicação não se fizeram esperar muito. Regenerados, porém, pelo sofrimento, purificados pela dor, os povos ocidentais compreenderam, ainda uma vez, que fora da democracia não há salvação possível, para a paz e para as liberdades que enobrecem e exaltam a espécie humana. E dão por igual um outro decisivo testemunho: o de que o seu princípio vital é, realmente, a virtude, segundo a bela demonstração do assaz malsinado e raramente lido Montesquieu.

Mas, para que a democracia produza frutos, é necessário que o homem da rua e o das classes dirigentes possuam o mesmo apurado sentido de bem comum e a mesma ardente e abnegada ambição de servir. Do contrário, será mera aparência. Para que esse regime sobreviva, como sobreviveu na Inglaterra e nos Estados Unidos, é necessário que as nações se con-

Fonte: Memorial da Democracia

Figura 52
Manifesto dos Mineiros

vençam de que provocarão a guerra em lugar de bani-la sempre que o seu pacifismo for mais forte do que a decisão de lutar pela própria sobrevivência. Se a guerra um honesto crime, cumpre que as nações se unam, moral e materialmente, para punir os grupos humanos que o pratiquem ou tentem praticar.

Do que fica dito, fácil é inferir que a democracia por nós preconizada não é a mesma do tempo do liberalismo burguês. Não se constitui pela aglomeração de indivíduos de orientação isolada, mas por movimentos de ação convergente. Preconizamos uma reforma democrática que, sem esquecer a liberdade espiritual, cogite, principalmente, da democratização da economia.

Nem é noutra ordem, o tempo do liberalismo passivo já findou. Não é de fraqueza renunciante e de tolerância cética que a democracia precisa. Assim esboçada, ela parecerá digna de piedade, face às doutrinas baseadas na violência e que nenhum escrúpulo detem. Ao reconhecimento disto ligamos a renovação espiritual do regime democrático. Quanto a sua renovação econômica, toda a gente sabe o que significa. Sua culpa moral e sua inferioridade - que ao próprio fascismo dá oportunidade de fazer valer um arremedo de idealismo - reside no conceito de dinheiro, que, com a passividade da revolução burguesa, substituiu-se sub-repticiamente às desigualdades do feudalismo, o que é, sem dúvida, mais moderno, embora seja igualmente injusto.

Queremos alguma coisa além das franquias fundamentais, do direito de voto e do habere-citizens. Nossas aspirações fundam-se no estabelecimento de garantias constitucionais, que se traduzam em efetiva segurança econômica e bem-estar para todos os brasileiros, não só dos capitais, mas de todo o território nacional. Queremos espaço realmente aberto para os meios, oriundos de todos os horizontes sociais, a fim de que a nação se enriqueça de ideias experimentadas e eficientes, inclusive de ideias públicas, dentre as quais venham a surgir, no contínuo concurso das atividades políticas, as ideias e governa-la e a analise-la no concerto das grandes potências, para o qual rapidamente caminha. Queremos liberdade de pensamento, sobretudo de pensamento político.

Ao dar expressão desse modo às aspirações de Minas Gerais, dentro da comunidade brasileira, tivemos presente, além dos pontos de vista regionais, as coordenadas que enquadram todo o vasto panorama dos anseios e das necessidades do Brasil, e esperamos que idênticos movimentos se processem em todos os demais estados.

Em verdade, Minas não seria fiel a si mesma se abandonasse sua instintiva inclinação para sentir e realizar os interesses fundamentais de toda a nação.

Fonte: Memorial da Democracia

Figura 53
Manifesto dos Mineiros

SS. II.

Concluindo, reiteramos a nossa solidariedade com os compromissos do Brasil, a cuja politica de guerra - tal como todos os brasileiros dignos deste nome - temos prestado e continuamos a prestar o nosso inteiro apoio.

Entamente por sermos fiéis a esses compromissos entendemos que nos cumpre cogitar, desde ja, com patriotismo e prudencia, da organização politica do país no após guerra tendo em vista principalmente as indicações da Carta do Atlantico. O povo a que alude este famoso documento, que orienta a comunidade das Nações Unidas, so pode ser o que se manifesta pelo voto espontaneo e livre, pois, de outra sorte, absurdo e inadmissivel seria que se destruísse, com tao surpreendente dispendio de sangue e de riqueza, o sistema politico que Hitler e Mussolini e seus inteiros cúmplices sempre proclamaram como aplaudido e consagrado pelos povos da Italia e da Alemanha para mantê-lo sob aspirosos disfarces depois da victoria.

Em suma; Anunciado que a nação será convocada para a sua estruturação politica, parece-nos, - tal como já foi anunciado em Londres - que, se os povos aguardarem a victoria afin de escolherem os seus rumos, terão para isso perdido uma das supremas oportunidades da historia.

Eis porque, no momento em que devemos, unidos e coesos, sem medir sacrificios e sem quebra ou interrupção da solidriedade já manifestada, dar tudo pela victoria do Brasil, entendemos que a também contribuir para o esforço de guerra devemos, como nacionalistas, os militantes a que se unam coiza de ressentimentos, interesses e comodidades, sob os ideais victoriosos a 15 de Novembro de 1889 e reafirmados solenemente em Outubro de 1930, afin de que, pela federação e pela democracia, possam todos os brasileiros viver em liberdade uma vida digna, respeitados e estimados pelos povos irmãos da America e do todo o Mundo.

Belo Horizonte, 24 de Outubro de 1943.

-Achilles Maia, Adauto Lúcio Cardoso, Adolfo Bergamini, Afonso Arinos de Melo Franco, Afonso Pena Jr., Agamenon Oliveira, Alac Prata, Alberto Dondato, Alfredo Carneiro Viriato Catão, Alfredo Martins de Lima Castelo Branco, Aloisio Ferreira de Sales, Alvaro Mendes Pimentel, André Faria Pereira, Antonio Carlos Vieira Crisoto, Antonio Nodet, Arceira Neves, Artur Bernardes, Artur Bernardes Filho, Artur Soares de Moura, Astolfo Rezende, Augusto Couto, Augusto de Lima Jr., Belmonte Medeiros, da Silva, Bilio Pinto, Brasil Araujo, Bueno Brandão, Caio Mario da Silva Pereira, Caio Nelson de Souza, Candido Neves, Carlos Campos, Carlos Faria Tavares, Carlos Horta Pereira, Carmelino de Pinto Coelho, Cincinato de Noronha Guarany, Cleonirvan Faria Alvim, Dalmio Pinheiro Chagas, Daniel de Carvalho, Darci Bessoni de Oliveira Andrade, Dario de Almeida Magalhães, Dilermando Cruz, Edgar Oliveira Lima, Edmundo Meneses Dantas,

Fonte: Memorial da Democracia

Figura 55
O Presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 assina a Carta



Figura 56
O 1º Secretário da Assembleia Nacional Constituinte de 1946 assina a Carta



Figura 57
Plenário da Assembleia Nacional Constituinte de 1946



Fonte: CPDOC AGM foto 039

Figura 58
 Página do Jornal Folha Carioca mostrando a promulgação da Carta de 1946



Fonte: Jornal Opção⁸⁹

⁸⁹ Disponível em <https://www.jornalopcao.com.br/colunas-e-blogs/periscopio/a-constituicao-de-1946-ate-que-aguentou-muito-os-solavancos-da-republica-brasileira-638847/>

Figura 59
Carlos Marighella (PCB) conversa com o colega Nereu Ramos (PSD)



Fonte: Acervo Jornal O Globo⁹⁰

Figura 60
Funcionários da gráfica do Congresso Nacional encadernam exemplares da Constituição de 1946



Fonte: Acervo Jornal O Globo

⁹⁰ Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/fotogalerias/a-constituente-de-1946-9674802>

Figura 61
Bancada do PCB na Constituinte de 1946



Fonte: Acervo O Globo

Figura 62
O Deputado Café Filho discursa na 1ª Sessão Preparatória da Constituinte



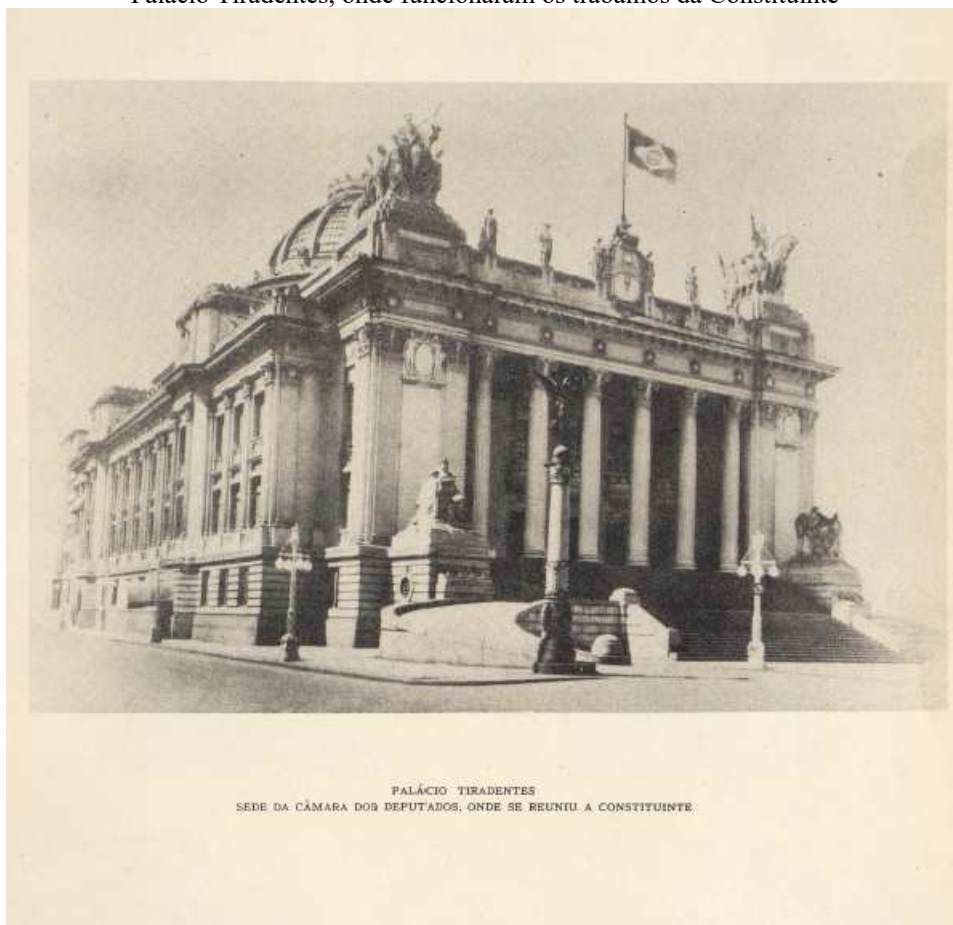
Fonte: Acervo O Globo

Figura 63
Cerimônia de Posse de Eurico Gaspar Dutra em 30/01/1946



Fonte: Acervo O Globo

Figura 64
Palácio Tiradentes, onde funcionaram os trabalhos da Constituinte



PALÁCIO TIRADENTES
SEDE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, ONDE SE REUNIU A CONSTITUINTE

Fonte: Brasil (1946)

Figura 65
Palácio Monroe – Sede do Senado Federal



Fonte: Brasil (1946)

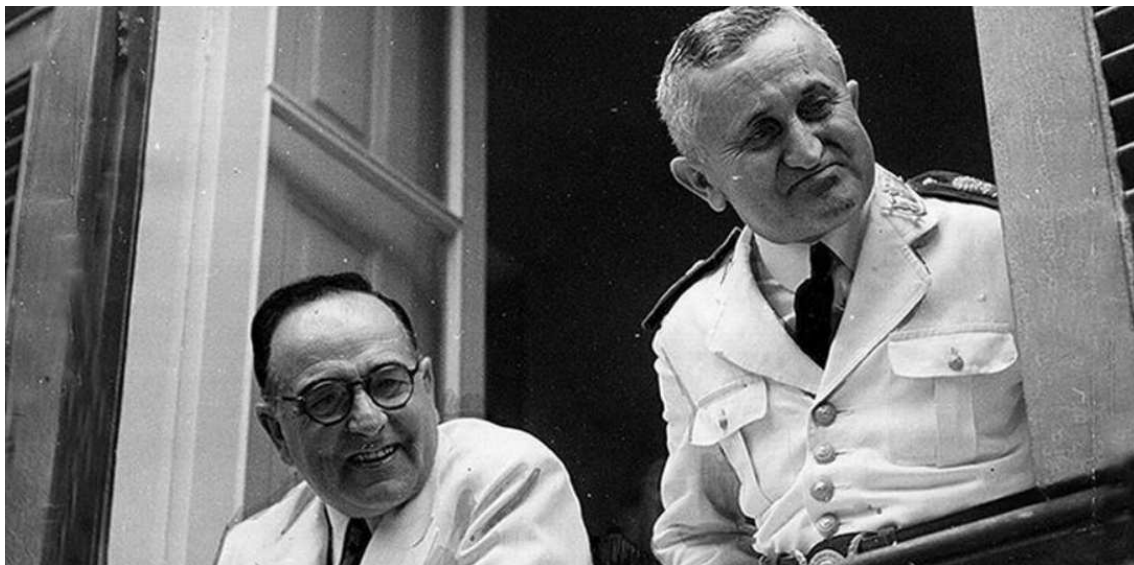
Figura 66
Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha e Eurico Gaspar Dutra, 1939



Fonte: CPDOC (OA foto 206)⁹¹

⁹¹ Disponível em <https://atlas.fgv.br/marcos/governo-dutra-1946-1951/mapas/1945-cronologia-de-um-ano-decisivo>

Figura 67
Getúlio Vargas e Eurico Dutra durante as eleições em 1946



Fonte: Acervo O Globo

Figura 68
Comício em Juiz de Fora do Brigadeiro Eduardo Gomes



Fonte: Acervo O Globo

Figura 69
O presidente norte-americano Harry Truman em visita ao Brasil (07/09/1947)



Fonte: Acervo O Globo

Figura 70
Dutra conduzindo Vargas para a sua posse em 31/01/1951



Fonte: Acervo O Globo

Figura 71

Dutra (à esquerda), Apolônio Sales, Lobo Coelho, Santos Valhis, Augusto de Gregório acompanham a final da Copa do Mundo de 1958 entre Brasil e Suécia



Fonte: Acervo O Globo

Figura 72

Oswaldo Aranha preside a abertura dos trabalhos da 2ª Assembleia Geral das Nações Unidas



Fonte: Acervo O Globo