

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA: Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento

THE ACTION OF INDUSTRIALISTS IN THE 1946 CONSTITUTION AND THE CONSTRUCTION OF ART. 146 OF THE LETTER: State and industry in the pursuit of development

José Augusto Marques de Souza¹
Moacir de Freitas Júnior²

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a existência de continuidade entre as propostas debatidas no I Congresso Brasileiro da Indústria e o debate sobre a pauta econômica na Constituinte de 1946. Tencionamos analisar como as ideias de planejamento econômico, intervenção estatal e o papel do Estado como indutor da superação do subdesenvolvimento foram definidas no I Congresso e de que forma elas respaldaram a redação final do artigo 146 da Carta. Sustentamos que as teses definidas no I Congresso mostravam que os industriais agiram como classe coesa, com capacidade de articulação perante o Executivo Federal, mantendo as suas ideias inalteradas durante a década de 1940.

Palavras-chave: Planejamento; Intervenção; Subdesenvolvimento; República de 1946

Abstract

We intend to analyze the existence of continuity of this economic planning, between the proposals for debate in the Brazilian Congress of Industry and the debate on the 194. debate on underdevelopment were sent to the I Congress and which they supported the final wording of article 1 of the Charter. We maintain

¹ Graduado em Direito pela Universidade José do Rosario Velano (Unifenas). Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol-UFSCar) com pesquisa financiada pela CAPES. Atualmente é doutorando em Ciência Política pelo mesmo programa e universidade, com pesquisa vinculada à linha "Teoria, Instituições e Comportamento Político". É integrante do grupo de pesquisa "Ideias e intelectuais para o desenvolvimento e a democracia" vinculado ao CNPq. Tem trabalhos compreendidos nas áreas do pensamento político brasileiro e teoria política, atuando especificamente com os temas do constitucionalismo brasileiro pós-1930, Era Vargas, autoritarismo, liberalismo e desenvolvimentismo.

² Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara, mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara; graduação em Direito pelo Centro Universitário de Araraquara (2002) e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001). Atualmente, é professor/pesquisador da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia.

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento
José Augusto Marques de Souza
Moacir de Freitas Júnior

that, as theses, the First Congress does not show that the sectors are like classes of action, with the ability to articulate before the Federal Executive, maintaining their ideas during the decade of action.

Keywords: Planning; Intervention; Underdevelopment; Republic of 1946

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar as propostas de cunho econômico debatidas no I Congresso Brasileiro da Indústria em comparação com os debates sobre o artigo 146 da Constituição de 1946 contidos nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, observando as correspondências entre tais ideias e como foram apresentadas pelos industriais nos debates constituintes da referida Carta. Especificamente, buscamos observar a forma pela qual as ideias de planejamento econômico, intervenção estatal, o Estado como ferramenta de superação do subdesenvolvimento, dentre outros pontos, foram discutidas, definidas e cristalizadas no I Congresso Brasileiro da Indústria e de que forma elas foram absorvidas e serviram de base para as deliberações concernentes à definição do artigo 146 da CF de 1946.

A escolha destes dois momentos se dá, em primeiro lugar, pela proximidade e pela localização histórica (transição entre o Estado Novo e a redemocratização). Em segundo, pelo fato de que uma das principais lideranças industriais da época, Horácio Lafer, foi eleito constituinte pelo PSD de São Paulo e foi um dos mais ávidos defensores da proposta de intervenção do Estado na economia: intervenção controlada, exigindo do Estado a atuação como protetor dos interesses industriais com vistas a acelerar a industrialização como forma de superar o atraso.

Os industriais disputaram politicamente sua ascensão e hegemonia com base em um conjunto de ideias que dotou este segmento de certa unidade política e ideológica que foram fundamentais para os resultados políticos alcançados. Este conjunto de propostas tinha o propósito de consolidar a classe industrial como força hegemônica, tanto na economia quanto no Estado.

Ao longo do trabalho, pretendemos demonstrar a construção e a utilização política destas ideias em dois momentos distintos: a) o de debate e formulação das ideias dos industriais brasileiros, sintetizadas nas propostas apresentadas durante o I Congresso Brasileiro da Indústria, de 1944, no qual merece destaque a liderança política e intelectual de Roberto Simonsen; 2) e na atuação dos deputados federais constituintes de 1946, destacando a atuação de Horácio Lafer na defesa das propostas econômicas que compuseram o capítulo da ordem econômica na Carta Constitucional de 1946.

I CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA: UMA PLATAFORMA IDEOLÓGICA PARA A ATUAÇÃO DOS INDUSTRIAIS BRASILEIROS

O I Congresso Brasileiro da Indústria aconteceu de 08 a 14 de dezembro de 1944. Em nosso entendimento, o objetivo do Congresso era fixar uma base de propostas da classe industrial para a economia brasileira e sobre o papel do Estado, com o propósito de consolidar a classe como força hegemônica na economia e no Estado. Foram apresentadas 137 teses, versando sobre os mais variados temas, desde o modo de organização da produção até a planificação da economia, dentre outros. Participaram do Congresso 324 congressistas, representando 191 entidades de todo o Brasil.

A importância do I Congresso, ao nosso ver, reside na possibilidade de ele significar a maturidade de um processo que se iniciou décadas antes e que se consolidou anos depois de seu acontecimento, que é a hegemonia econômica, política e de ideias da burguesia industrial sobre os caminhos econômicos do Brasil. Neste sentido, as bases de tal hipótese assentam-se na perspectiva de que a burguesia nacional tinha ideias claras sobre os destinos que pretendia para o Brasil; um plano pensado e de aceitação coletiva sobre como atuar.

Octávio Ianni (2004) explica que as discussões sobre a vocação econômica brasileira se desenvolveram desde os anos 1920, sendo que o projeto de industrialização ganhou maior impulso a partir dos acontecimentos da década de 1930, oportunidade em que as teses industrialistas lograram a ascensão ao poder e, a partir de tal movimento, iniciaram a jornada rumo à construção de um capitalismo nacional (IANNI, 2004, p.52).

Diniz e Boschi (1978) também apontam que o papel dos empresários industriais para a consolidação da política industrial a partir dos anos 1930 foi fundamental. Assim, longe de ser um grupo social fragilizado e desarticulado, a burguesia industrial – ou ao menos expressivos setores dela – tinha um projeto e disputou sua implantação junto ao Estado, sendo que os sucessos obtidos com a orientação da política econômica pró-industrialização seriam fruto direto de tal atuação (DINIZ e BOSCHI, 1978, p.50-51).

A II Comissão aprovou um relatório de 14 seções e 117 propostas. Nosso recorte se concentrará nas medidas ligadas à questão das condições de vida, do projeto político industrialista e de sua defesa da intervenção estatal no setor, inclusive com o planejamento econômico nesta área, dando mostras dos caminhos escolhidos por este setor da burguesia nacional para alcançar a hegemonia política e econômica. Compuseram a Comissão: Roberto Simonsen e Cyro Berlink; Álvaro de Souza Lima, João Luderitz e outros 27 membros.

O PAPEL DE ROBERTO SIMONSEN PARA A CONSOLIDAÇÃO DESTE PROCESSO

Roberto Simonsen foi um dos maiores líderes da burguesia industrial do Brasil da primeira metade do século XX e foi graças a suas ações que os industriais atuaram buscando influenciar a política econômica da época. Melhor situando a condição e a importância intelectual da obra de Simonsen, Vera Cepêda (2004; 2007) aponta que o problema fundamental enfrentado pela obra do autor era o subdesenvolvimento do Brasil, suas causas e as maneiras pelas quais ele poderia ser superado³.

O tema das condições de vida e de sua superação pelo desenvolvimento econômico industrial aparece em todas as fases do pensamento de Simonsen ao longo de sua carreira intelectual e prática. E tais ideias transcenderam seu autor e se tornaram o próprio projeto industrialista da época, o que confere a ele e a sua obra importância fundamental.

Esta consolidação de ideias e, mais precisamente, a simbiose delas com o ideário varguista e com o Estado se deu no I Congresso Brasileiro da Indústria, presidido pelo próprio Presidente da República e palco final da união política que conferiu à indústria o status de força política e econômica do Brasil naquele período. Foi no I Congresso que Simonsen, que também presidiu a Comissão Técnica e de Redação e foi o Vice-Presidente do Congresso (presidido por Evaldo Lodi), apresentou as teses sobre as quais debateremos a seguir.

AS PROPOSTAS DOS INDUSTRIAIS PARA A ECONOMIA E O TEMA DAS CONDIÇÕES DE VIDA

A redação das propostas dá bem o tom do que os industriais brasileiros procuravam defender. O item I da proposta denomina-se “planificação estatal; o que deve abranger” e defende a planificação da economia pelo Estado com o intuito de promover o desenvolvimento da indústria, ainda que apareça, nas propostas, como um plano de desenvolvimento do Brasil como um todo, reforçando o caráter ideológico que estas propostas tinham para os industriais brasileiros e seus interesses.

I – Planificação industrial; o que deve abranger

CONSIDERANDO:

³ Sobre Simonsen e sua importância política e intelectual, ver, Carone (1971 e 1977), Bielschowsky (2000), Lima (1976), Leme (1978), Del Vecchio e Diéguez (2008), Freitas (2013), Maza (2004), Rompatto (2004), Leão, Pinto e Silva (2015), entre outros.

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART.

146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento

José Augusto Marques de Souza

Moacir de Freitas Júnior

- a) que é baixo o nível de vida do brasileiro e pouco elevada a nossa renda nacional;
- b) que nosso aparelho econômico e, sobretudo, o nosso equipamento industrial é precário e, em grande parte, antiquado;
- c) que a planificação representa uma técnica econômica de melhoria da produção;
- d) que, no povo brasileiro, já está solidificado o conceito clássico de democracia como um desejo de assegurar a plenitude da liberdade;
- e) que é possível planificar a economia de um país, garantindo a primazia da iniciativa particular;
- f) que, no caso brasileiro, a planificação, além do mais, significa a recuperação do tempo perdido;
- g) que é um dos objetivos da planificação assegurar a maior e mais eficiente utilização da mão-de-obra e dos recursos naturais;
- h) que a planificação econômica nacional deve abranger o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, bem como o dos sociais e econômicos, de ordem geral;
- i) que a observação do processo econômico internacional, no período anterior à guerra, demonstrou, dentro do ritmo normal da evolução, social e econômica, não ser possível, à maioria das nações empobrecidas por falta de recursos naturais, baixa produtividade das populações, ambiente geográfico e outras causas, alcançar, rapidamente, um nível de renda nacional que lhes permita assegurar um padrão de vida conveniente,

O CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA RECONHECE

(...)

5) Que a renda nacional, representada em bens produzidos e avaliados, atualmente, em cerca de 40 bilhões de cruzeiros, necessita ser pelo menos quadruplicada dentro do menor prazo possível, para que a população brasileira possa usufruir um razoável padrão médio de vida.

RECOMENDA

8) Que se proceda a uma planificação econômica, que tenha por fim, dentro de um determinado período, aumentar a produtividade e criar as riquezas necessárias para alcançarmos uma suficiente renda nacional. (ANAIS DO I CONGRESSO DA INDÚSTRIA, 1944, p. 183-184)

Os industriais brasileiros apresentam ideias próprias como se fossem ideias para todo o Brasil, ressaltando o caráter ideológico das propostas na luta por sua hegemonia. Assim, temos nos “considerando”, logo no item “a”, que é “baixo o nível de vida” e “pouco elevada” a renda nacional, ou seja: o Brasil era um país pobre.

Uma leitura possível e que já fizemos em trabalhos anteriores (2017) é que os industriais brasileiros utilizavam a pobreza para esgrimir questões políticas, entre as quais a disputa com o setor agrário exportador: se as bases econômicas do Brasil se assentavam na economia agroexportadora e se o Brasil era um país pobre com uma população também pobre, a conclusão era a de que o sistema econômico agrário exportador era um gerador de pobreza. E, se era assim, nada mais correto do que alterar as bases produtoras nacionais para a industrialização, um modelo capaz de gerar riqueza, aumentar a produção e, com isso, aumentar o padrão de vida da população como um todo.

A discussão aparece novamente na proposta número 4, acima transcrita: a evolução econômica é “absolutamente insuficiente para as necessidades” de crescimento da população. Logo, o que se deve fazer, como vimos na proposta 8 também transcrita: “planificar a economia”

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento

José Augusto Marques de Souza

Moacir de Freitas Júnior

para “aumentar a produção” e “criar as riquezas necessárias para (...) uma suficiente renda nacional”, mas não através da agricultura e sim da indústria.

Vendo por este ângulo, as demais propostas de planificação ganham uma nova conotação: o plano é organizar a economia – e a política – para a industrialização, em detrimento (ainda que não em oposição direta) dos demais setores da economia, especialmente o agrário, que aparece como “antiquado” e “ineficiente”, ao passo em que a indústria, neste contexto, passa a significar “democracia”, “eficiência”, o modo de produção capaz de “elevar os padrões de vida” da população brasileira.

Uma vez mais podemos ver os industriais dialogando de modo crítico com os demais setores da economia nacional que defendiam a “vocaçã agrária” do Brasil, bem como com os que repudiavam o planejamento econômico e a intervenção estatal, contradições estas que apareciam tanto internamente, por meio da parcela dos industriais mais alinhados a políticas liberais e individuais, bem como externamente entre os setores, especialmente o agrário, que ansiavam não perder o protagonismo econômico e político de que gozaram até então.

Neste sentido ainda, na II proposta, “Intervencionismo do Estado e iniciativa particular”, pesavam dois fatores importantes: por um lado, a indústria brasileira não se desenvolveria sem o apoio e o aporte de recursos do Estado, especialmente nas indústrias de base, sem as quais o setor não se consolidaria. Por outro lado, não era politicamente viável que os industriais exigissem abertamente do Estado que este bancasse a industrialização, ainda que esta fosse a ideia, dadas as contradições ideológicas e políticas sobre as quais tratamos acima. Havia, ainda, a questão política de que a planificação econômica era um recurso das economias socialistas, o que também poderia ser utilizado como arma ideológica contra a burguesia industrial.

Por tudo isso, a proposta procurou diferenciar intervenção estatal de “intervencionismo”, adquirindo as feições de um “plano nacional” de desenvolvimento e não da gestão estatal da economia. Vejamos:

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 AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART.
146 DA CARTA:**

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento

José Augusto Marques de Souza

Moacir de Freitas Júnior

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 redação da proposta procurou apresentar com cuidado está “intervenção não intervencionista”, dando a ela a feição de um plano: ao Estado caberia planejar a demanda, mobilizar os recursos, facilitar sua alocação no desenvolvimento industrial, em suma, deveria ser o artífice da indústria nacional, mas sem nela intervir diretamente. Daí a ideia de um planejamento nacional com o objetivo de alcançar o desenvolvimento com base na industrialização.

Quando analisamos as duas propostas em conjunto, o sentido político das colocações ganha mais força: sendo a pobreza e as condições de vida um entrave para o desenvolvimento econômico do país e não sendo o setor agrário-exportador capaz de elevar este patamar; bem como sendo certo que o desenvolvimento econômico não seria conquistado com o tempo, mas deveria ser construído de maneira planejada: caberia ao Estado promover o setor industrial, alocando seus recursos e poderes para abrir o caminho da industrialização, tudo com base no “interesse nacional” que aqui aparece misturado com as pretensões políticas da burguesia industrial da época, em uma interseção de interesses muito bem construída.

Mas esta intervenção estatal não poderia aparecer como um benefício ao setor industrial, mas sim como um **plano nacional** capaz de elevar a produção, a riqueza, o desenvolvimento e, com isso, mudar o país de patamar econômico, melhorando as condições de vida dos trabalhadores, dos produtores rurais, dos comerciantes e de todos os setores econômicos.

Em suma, são propostas com funções ideológicas claras: mobilizar o setor industrial em torno de seus interesses; abrir espaço político no Estado para garantir a adoção de medidas e políticas públicas de desenvolvimento que fossem do interesse dos industriais; angariar apoios políticos dos demais segmentos econômicos e classes sociais; esgrimir com os setores divergentes, isolando-os politicamente. As condições de vida – e sua elevação por meio da indústria – aparecem

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento
José Augusto Marques de Souza
Moacir de Freitas Júnior

como tema político chave capaz de unificar industriais e trabalhadores em prol do projeto de desenvolvimento industrialista.

Nos anos seguintes, notadamente na constituinte de 46, a atuação dos industriais reforçaria a hipótese de que eles agiam em busca da consolidação de uma hegemonia política e econômica no país.

ORDEM ECONÔMICA E INTERVENÇÃO DO ESTADO: A CONSTRUÇÃO DO ARTIGO 146 DA CF DE 1946⁴

A discussão mais sistematizada da estrutura da constituição aconteceu por blocos: tanto na Subcomissão VII (Ordem econômica e social), quanto na Comissão de Investigação Econômica e Social as temáticas envolvendo a ordem econômica foram objetos de pauta entre os constituintes. O resultado das discussões e votações nestas duas comissões definiu o texto do art. 146, que ao final dos trabalhos ficou 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).

Para subsidiar as discussões sobre a construção do capítulo econômico da Constituição, Agamenon Magalhães (PSD/PE), então presidente da subcomissão VII (Ordem econômica e social) ficou responsável por redigir um anteprojeto a ser submetido à comissão e ao plenário, posteriormente. Em geral, todas as discussões e emendas na construção deste capítulo giraram em torno do anteprojeto.

Quanto ao artigo 146, especificamente, o anteprojeto previa o seguinte:

Art. 2 – 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, IV, 1947, p.285, *apud*, BRAGA, 2008)

A redação suscitou o descontentamento dos neoliberais e de alguns desenvolvimentistas do setor-privado, conforme as categorias elaboradas por Bielschowsky (2004) e aplicadas neste contexto epocal por Braga (2008). No primeiro campo, Artur Bernardes (PR/MG) se opôs frontalmente à proposta interventiva alegando que o Estado só deveria intervir em casos excepcionalíssimos para proteger a sociedade e as iniciativas particulares (ANAIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, IV, 1947, p.285, *apud*, BRAGA, 2008, p.59). O argumento de Agamenon

⁴ A constituinte de 1946 durou cerca de 9 meses: foi instalada em 02 de fevereiro de 1946 e finalizada em 18 de setembro do mesmo ano com a promulgação da Constituição de 1946.

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento
José Augusto Marques de Souza
Moacir de Freitas Júnior

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, IV, 1947, p.292, *apud*, BRAGA, 2008, p.60)

Embora tivesse havido 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.

Nesta fase da discussão, os industriais tiveram uma atuação mais efetiva na apresentação de emendas. A principal delas, a de nº 2.050, foi assinada por Horácio Lafer (PSD/SP) juntamente a outros pessedistas paulistas. Nesta emenda, a tese da “intervenção não intervencionista” era explícita: no I Congresso, a proposta definida era que a intervenção do Estado somente ocorreria de forma supletiva, planejadora e auxiliadora, “articulando racionalmente as forças produtoras” (ANAIS DO I CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA, 1944, p. 184-185); e, no mesmo sentido, a emenda previa que:

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).

A justificativa da emenda apresentada por Lafer era a de que a intervenção estatal sem critérios era pertinente a regimes totalitários, ou seja, no regime democrático à intervenção caberia o papel de “organizar e racionalizar nossas atividades econômicas, mediante cooperação de todas as classes produtoras e coordenação das iniciativas individuais” (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XIV, 1947, p.459).

Alguns constituintes da UDN que tinham ligação com o setor industrial, compartilhavam posições semelhantes à de Lafer. Embora eles compreendessem a necessidade de intervenção, também aventavam a importância dos limites ao texto-base da discussão.

Para Alde Sampaio (UDN/PE), a forma do artigo 146 representava um risco, posto que não delimitava objetivamente até onde a intervenção deveria ocorrer. Citando a experiência

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento
José Augusto Marques de Souza
Moacir de Freitas Júnior

histórica, Sampaio argumentava que uma economia dirigida sem o estabelecimento de limites era extremamente arriscada, vez que resultaria no controle do consumo por parte do Estado.

Jales Machado (UDN/GO), justificando a emenda nº 1.113 apresentada por ele, também questionava os limites da intervenção. Na fala do deputado, é possível notar que a intervenção não seria um problema desde que ela não interferisse na lei econômica da oferta e da demanda. De forma semelhante à Alde Sampaio (UDN/PE), que citava a Rússia como um caso em que o governo precisou readaptar a sua forma de atuação de maneira a não ultrapassar os limites do que ele chamou de “lei natural”, ou seja, a disposição natural de que o mercado pode e deve ser autorregulado, Machado citava o exemplo do excessivo dirigismo estatal durante o Estado Novo em relação à lavoura ponderando que este era um exemplo em que a intervenção havia provocado resultados desastrosos.

Em geral, as emendas apresentadas pelos constituintes que tinham uma relação direta com a classe industrial (como primeira ou segunda atividade econômica) tenderam a apresentar textos com ressalvas à intervenção do Estado. A questão não estava sobre a necessidade ou não da intervenção, mas sim no grau em que ela deveria ocorrer. O contexto nacional (marcado pelo fim do Estado Novo) e o contexto internacional (com atenção especial ao final da Segunda Guerra, que havia derrotado o nazifascismo e via a partir dali a ascensão da União Soviética), neste sentido, foram capazes de produzir certos consensos quanto à necessidade de participação do Estado, planejando e participando de forma mais efetiva das decisões econômicas. Ou seja, havia o reconhecimento de que a forma democrática era a mais desejável e que ela somente poderia prosperar no Brasil com uma participação efetiva e ampla do Estado na definição das matérias econômicas.

Um outro elemento importante sobre a participação dos industriais na ANC de 1946 é o da distribuição destes atores. Do total de constituintes eleitos (249 deputados e senadores em bloco), 25 eram representantes da classe dos industriais (BRAGA, 1998). A grande maioria integrava o Partido Social Democrático (PSD), que havia sido o principal partido responsável por comandar as interventorias durante o Estado Novo, o que lhe conferia certa proximidade à figura de Vargas (SOUZA, 1983).

A SÍNTESE DAS PROPOSTAS DOS INDUSTRIAIS: AS CONTRIBUIÇÕES DE HORÁCIO LAFER

Um segundo movimento referente à participação dos industriais enquanto classe com relativa coesão na ANC de 1946, é representado pela participação de Horácio Lafer (PSD/SP) na

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento
José Augusto Marques de Souza
Moacir de Freitas Júnior

condição de relator geral da Comissão de Investigação Social e Econômica da constituinte. Além desta participação, as credenciais prévias de Lafer permitem considera-lo como uma figura central e de liderança da classe dos industriais na ANC (BRAGA, 2008).

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.

Se Roberto Simonsen teve um papel central na consolidação das propostas estabelecidas no I Congresso, como já apontamos, é possível dizer que Lafer atuou no segundo momento dessa consolidação, defendendo alguns dos principais interesses dos industriais na ANC.

Uma das questões mais caras à Lafer na constituinte era a questão tributária. Para ele, a divisão das competências e dos recursos tributários existentes no país até aquele momento era muito desigual, porque, proporcionalmente, destinava-se menos recursos aos municípios insuflando o déficit. A principal solução para o problema seria a criação do “imposto de indústria e profissões” sob o argumento de que era no município que a indústria estava localizada, e, por conta disso, a arrecadação deste imposto deveria ser revertida a eles, com vistas a aumentar “as condições de vida, que é um direito primário de toda criatura” (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, IV, 1947, p.412).

Novamente o tema das “condições de vida” tinha centralidade no discurso dos industriais. No I Congresso a solução para o aumento das condições de vida era a planificação econômica. Na constituinte, à essa solução era acrescentado o reequilíbrio tributário, garantindo aos municípios uma renda maior oriunda de impostos específicos à indústria. Isso significava onerar a indústria para garantir uma melhor condição de renda para os municípios e, conseqüentemente, aos trabalhadores industriais.

Sobre a planificação, Lafer foi muito explícito na descrição da importância da medida quanto apresentou justificativa à indicação nº 173, em que requeria a criação de um órgão destinado a incrementar a cultura do trigo. O diagnóstico do industrial era o da existência de uma baixa produtividade do trigo no país; que essa baixa produtividade retirava o país da concorrência internacional; e que isso afetava as condições de vida e as possibilidades de geração de riqueza no Brasil. A solução, portanto, seria a criação de um órgão que fomentasse a cultura do trigo, partindo da ideia de que a planificação seria o remédio para este problema: “verificamos cada vez mais que

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento
José Augusto Marques de Souza
Moacir de Freitas Júnior

enquanto o problema não fôr tratado em conjunto, planejadamente, 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).

Dando seguimento às propostas do I Congresso na ANC, Horácio Lafer argumentava que o aumento da exportação seria capaz de incrementar o capital para que o país importasse bens de produção, ou seja, a planificação era uma técnica econômica de melhoria da produtividade geral, sendo uma ferramenta capaz de contribuir para a superação do atraso em que o país se encontrava quanto à exportação de determinados bens.

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.

Mas era fundamental, dizia ele, que houvesse o aumento da produção. Além de modernizar a indústria nacional, a medida diminuiria os preços e minoraria a situação delicada das classes menos favorecidas (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XXV, 1947, p.48). A recomendação para o aumento da produção ocorreria em cinco passos: (i) facilidade de importação de maquinário mais moderno; (ii) união dos industriais para modernizar as fábricas; (iii) padronização da produção, reduzindo custos tanto para os produtores quanto para os consumidores; (iv) importação de maquinário estratégico por parte do governo para incremento da produção de pequenas lavouras; (v) estímulo para a compra do maquinário via financiamento público.

Outra preocupação importante do relator, ligada ao tópico precedente, era com a mão de obra especializada. No relatório ele afirmava a inexistência de técnicos especializados, fator que seria prejudicial ao aumento da produção ao longo prazo. A solução, então, estaria na facilitação da entrada de técnicos estrangeiros; o desenvolvimento dos serviços do SENAI; o estímulo às escolas técnicas e à inserção de jovens aprendizes nas indústrias (ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946, XXV, 1947, p.54).

As teses da planificação, da intervenção do Estado e a das condições de vida entrelaçavam-se no relatório produzido por Lafer. Em síntese, não havia contradição entre o que fora estabelecido no I Congresso e as propostas na ANC. A concordância com um projeto de intervenção, contudo, deveria ser objeto de maior controle. Assim como no I Congresso os industriais haviam recomendado a intervenção supletiva, planificadora e auxiliadora, na ANC reconhecia-se a necessidade da medida, mas com restrições. O amplo estudo de Lafer que resultou no relatório geral expressava bem essa demanda ao equacionar intervenção estatal e aumento da produtividade da indústria por meio de uma solução que garantisse participação do Estado, mas que esta participação fosse limitada à concessão e subsídios às indústrias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, partimos da hipótese de que os industriais, desde o I Congresso Brasileiro da Indústria, agiram de forma razoavelmente coesa em termos da atuação política e ideológica. Essa coesão, ao nosso ver, de fato consolidou a classe industrial como força hegemônica na economia e no Estado, como afirmamos no início do trabalho.

Sobre a dimensão ideológica, notamos que as ideias defendidas pelo grupo suplantavam a própria classe, i.e., na luta por hegemonia, as propostas definidas no I Congresso eram tratadas como ideias de dimensão nacional com vistas a melhorar as condições de vida da população brasileira como um todo. Mais do que ideias da própria classe, as propostas tinham um rótulo de “ideias de caráter nacional”.

A perspectiva ideológica, portanto, serviu de ferramenta para a consolidação da classe na luta política. Isso ficou mais evidente nas propostas que o grupo havia desenhado em torno da planificação e da intervenção do Estado. Nas justificativas a essas propostas, os industriais argumentavam que a participação/regulação do Estado em matéria de seu interesse deveria ocorrer de forma supletiva com vistas a melhorar as condições dos trabalhadores brasileiros. Não se tratava somente de lucro, mas sim da criação de um plano nacional que fosse capaz de acelerar o processo de superação do subdesenvolvimento do país.

E como a distância temporal que separava o I Congresso do início da ANC de 1946 (pouco mais de um ano), as decisões tomadas pelo grupo em 1944 se mantiveram muito estáveis até 1946. Essa estabilidade foi fundamental para manter um certo grau de coesão que permitisse a eles trabalharem em prol de seus interesses nas discussões que envolviam a intervenção do Estado e a planificação econômica na constituinte.

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART. 146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento
José Augusto Marques de Souza
Moacir de Freitas Júnior

Nesse sentido, os debates para a definição do artigo 146 da CF de 1946 e dos demais relatórios produzidos no âmbito das discussões econômicas tinham tanta centralidade. Ali seria o momento em que as ideias definidas no I Congresso seriam postas à prova. Embora o resultado final do artigo tenha plasmado uma intervenção mais ampla do que os industriais tencionavam, a atuação do grupo, notadamente capitaneado por Horácio Lafer (PSD/SP), manteve um grau importante de coesão na defesa de seus interesses.

O tema das condições de vida, portanto, surgia como uma questão central à discussão. A intervenção e o planejamento serviriam como fundamento para o aumento da produtividade e, sobretudo, como mecanismo de superação do atraso, fortalecendo a hipótese de que os industriais agiram em conjunto, pensaram como classe, e produziram consenso de que a integração entre eles e o Estado seria fundamental para a aceleração do processo de modernização do país e da superação do subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ANAI DO I CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA. São Paulo: CNI/FIESP, 1945.

ATAS DO I CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA. São Paulo, CNI/FIESP, 1945.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 4ª edição, Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRAGA, S. S. **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.

BRAGA, S. S. **As relações entre o executivo e o legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964).** 2008.

BRASIL. Constituição (1946) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1946. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 20 set. 2021.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946.** 26 volumes. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1947. Disponível em < <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/6/browse?type=title>> Acesso em 20 set. 2021.

CARONE, Edgard. **Roberto C. Simonsen e sua Obra.** RAE – Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro: 11(4): p.23-28, out/dez de 1971.

CARONE, Edgard. **O pensamento industrial no Brasil. 1880-1945.** Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1977.

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART.

146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento

José Augusto Marques de Souza

Moacir de Freitas Júnior

CEPEDA, Vera. **Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrial no Brasil: limites e impasses.** 2004. Tese. (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CEPEDA, Vera. **Estado, Democracia e Nação na teoria do subdesenvolvimento.** Trabalho apresentado no XII Encontro Nacional de Economia Política, junho de 2007.

CEPEDA, Vera. **O problema do moderno no pensamento de Roberto Simonsen: crítica ao liberalismo e a questão nacional.** In: XV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2011, Curitiba. Anais do XV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2011, sem paginação.

DEL VECCHIO, Angelo; DIÉGUEZ, Carla. **As pesquisas sobre o padrão de vida dos trabalhadores da cidade de São Paulo. Horace Davis e Samuel Lowrie, pioneiros da sociologia aplicada no Brasil.** Editora Sociologia e Política: São Paulo, 2008.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil 1930-1960.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FREITAS, Moacir Jr. **O industrial e o salário: a contribuição de Roberto Simonsen para os estudos sobre o padrão de vida dos trabalhadores no Brasil.** 2013. Tese (doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – UNESP, campus de Araraquara.

FREITAS, Moacir Jr. **I congresso da indústria de 1944: um marco na consolidação da hegemonia da burguesia industrial brasileira.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 41, 2017, Caxambu. Anais Caxambu, 2017. Disponível em: <www.anpocs.org.br>. Acesso em: 14 fev. 2019.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil.** Bauru: Edusc/ANPOCS, 2004.

LEAO, Igor Z. C. Carneiro; PINTO, Thiago L. Q. Ramos; SILVA, Newton G. **Roberto Simonsen na origem do moderno pensamento social brasileiro.** Econ. soc., Campinas, v. 24, n. 1, p. 177-199, Apr. 2015.

LEME, Marisa Saens. **A Ideologia dos Industriais Brasileiros (1919-1945).** Petrópolis: Vozes, 1978.

LIMA, Heitor Ferreira. **Três industrialistas brasileiros: Mauá, Rui Barbosa, Roberto Simonsen.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

MAZA, Fábio. **O idealismo prático de Roberto Simonsen: ciência, tecnologia e indústria na construção da nação.** São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004.

ROMPATO, Maurílio. **Roberto Simonsen e a evolução sem revolução.** 2004. 384p. Tese (Doutorado em História) – Unesp, Assis, 2004.

A AÇÃO DOS INDUSTRIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A CONSTRUÇÃO DO ART.

146 DA CARTA:

Estado e indústria na busca pelo desenvolvimento

José Augusto Marques de Souza

Moacir de Freitas Júnior

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**.
São Paulo: Alfa e Ômega, 1983.