



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

AS RELAÇÕES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO E A
ELABORAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA NA PRIMEIRA
EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA PRESIDENCIALISTA
PLURIPARTIDÁRIA BRASILEIRA (1946-1964)

Sérgio Soares Braga

Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de Doutor em
Desenvolvimento Econômico – área de
concentração: História Econômica, sob a
orientação da Profa. Dra. Lígia Maria Osório
Silva.

*Este exemplar corresponde ao original da
tese defendida por **Sérgio Soares Braga**
em 22/01/2008 e orientado pela **Profa.**
Dra. Lígia Maria Osório Silva.*

CPG, 22 / 01 / 2008

Campinas, 2008

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

B73r	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) / Sergio Soares Braga. – Campinas, SP : [s.n.], 2008. Orientador : Ligia Maria Osorio Silva. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 1. Poder executivo. 2. Poder legislativo. 3. Política econômica – Brasil - 1946-1964. 4. Democracia – Brasil – 1946-1964. I. Silva, Ligia Maria Osorio. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título. 08-015-BIE
------	--

Título em Inglês: The executive-legislative relations and the economic policy making in the first experience of brazilian multiparty presidential democracy (1946-1964)

Keywords : Executive power ; Legislative power ; Economic policy – Brazil – 1946-1964 ; Democracy – Brazil – 1946-1964.

Área de concentração : História econômica

Titulação : Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora : Profa. Dra. Ligia Maria Osorio Silva
 Prof. Dr. Pedro Cesar Dutra Fonseca
 Prof. Dr. Fausto Saretta
 Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos
 Prof. Dr. Plínio Soares de Arruda Sampaio Junior

Data da defesa: 22-01-2008

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Tese de Doutorado

Aluno: SÉRGIO SOARES BRAGA

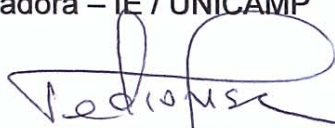
**“As Relações entre o Executivo e o Legislativo e a Elaboração da Política
Econômica na Primeira Experiência de Democracia Presidencialista
Pluripartidária Brasileira (1946-1964)”**

Defendida em 22 / 01 / 2008

COMISSÃO JULGADORA



Profa. Dra. LÍGIA MARIA OSÓRIO SILVA
Orientadora – IE / UNICAMP



Prof. Dr. PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA
UFRGS



Prof. Dr. FAUSTO SARETTA
UNESP/Araraquara



Prof. Dr. PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS
IE / UNICAMP



Prof. Dr. PLÍNIO SOARES DE ARRUDA SAMPAIO JÚNIOR
IE / UNICAMP

Dedico esta tese às pessoas de sempre: Hilda, Laudo, Kátia, Pedro, Marce, Lúcia e Rodrigo.

Agradecimentos

Gostaria de deixar consignados apenas os agradecimentos às pessoas que colaboraram mais de perto na confecção dessa tese do ponto de vista humano, já que sob o aspecto intelectual e material seria impossível nominar todos a quem devo algo, sob o risco de ser injusto. A maior parte deles encontra-se referida na forma de citações bibliográficas no corpo da tese, motivo pelo qual seria redundante mencioná-los aqui.

Agradeço em primeiro lugar às pessoas mais próximas, pelo estímulo e incentivo à conclusão desse trabalho, e pela compreensão em relação aos contratempos que postergaram sua conclusão. A estas pessoas é dedicada essa tese.

Minha orientadora, Lígia Maria Osório Silva, concedeu-me ampla liberdade para a concepção do trabalho e foi tolerante em relação a prazos. Jamais esquecerei sua generosidade e solidariedade em alguns momentos difíceis, qualidades cada vez mais raras de serem encontradas nos dias de hoje, especialmente em ambientes de trabalho.

Agradeço imensamente aos exemplares e dedicados funcionários da secretaria da pós-graduação do Instituto de Economia, com os quais tenho enorme débito. Obrigado especialmente ao Alexsandro, ao Alberto e à Cida, com os quais convivi mais de perto durante o doutorado e o processo de confecção da dissertação.

A meus amigos da turma de doutorado, Angelita, Sílvio, Alcides e Verônica, que me propiciaram momentos de convívio agradável durante um período conturbado de minha vida, também sou imensamente grato. A convivência e a amizade com essas pessoas, somadas à frequência ao inesquecível curso de “Interpretações do Brasil”, com o professor João Manuel Cardoso de Mello, por si sós demonstram o acerto de minha decisão de frequentar o doutorado em História Econômica.

Com os funcionários da Câmara dos Deputados em Brasília, sempre solícitos e gentis no atendimento de minhas demandas, tenho também um débito incomensurável e deixo aqui consignados meus sinceros agradecimentos.

Resumo

O objetivo desta tese é analisar as relações entre o Executivo e o Legislativo no período 1946-1964, concentrando-se no papel do parlamento no processo deliberativo sobre a política econômica. Para tanto, procuraremos efetuar um estudo sistemático de três dimensões do processo decisório e das relações entre o Executivo e o Legislativo no período: (1) um estudo de caso da elaboração dos dispositivos do título "Da Ordem Econômica e Social" da Constituição de 1946; (2) a análise agregada da produção legal do período 1946-1964, onde examinaremos o universo dos projetos de lei apresentados, bem como das leis aprovadas nesta etapa democrática, procurando caracterizar o padrão de sugestão e aprovação de leis por ator relevante ao longo dos sucessivos governos. A partir das evidências coletadas através desse exame agregado da produção legal, procuraremos analisar criticamente algumas teses dominantes sobre o papel dos partidos políticos e do parlamento na elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária no Brasil, procurando demonstrar a hipótese de que a evolução do sistema partidário na época alterou significativamente o padrão de produção legal e de relação entre os poderes no período examinado; (3) Por fim, buscaremos analisar criticamente as teses clássicas de Celso Furtado sobre as relações entre o Legislativo e o processo de desenvolvimento econômico nessa etapa democrática brasileira, a partir do exame agregado da agenda econômica proposta e aprovada em cada um dos governos, procurando demonstrar a tese de que o Legislativo no período não foi um obstáculo ao desenvolvimento econômico em geral mas apenas a alguns aspectos parciais da agenda econômica do Executivo, especialmente aqueles que contrariavam as diretrizes econômico-financeiras fixadas na Carta de 1946, assim como a distribuição de preferências ideológicas predominantes nos partidos majoritários no Congresso Nacional.

Abstract

The aim of this dissertation is to analyze the relationship between the Executive and the Legislative during 1946-1964 period, focusing on the role of the parliament in the deliberative process on economic policy. For that, we make a systematic study of three dimensions of decision making process and the relationship between the Executive and the Legislative during the period: 1) a case study of the elaboration of the title "The economic and social order" of the Brazilian Constitution of 1946; 2) the aggregate analysis of the legal production during 1946-1964, where the universe of bills submitted was analyzed, as well as laws approved during this democratic age; trying to characterize the standard of suggestions and approval of the laws by relevant political actor over successive governments. From the evidences gathered through this aggregate analysis of this legal production, we seek to examine critically some dominant theories on the role of political parties and the parliament in the development of economic policy during the first experience of multi-party presidential system democracy in Brazil to demonstrate the hypothesis that the development of party system at this time changed significantly the pattern of legal production and relationship between the powers in the period studied; 3) Finally, we analyze critically the classical theories of Celso Furtado about the relationship between the Legislative and the process of economic development during this time of Brazilian democracy.

S u m á r i o

Cap. 1) Introdução.	01
1.1) Os estudos sobre a política econômica no período 1945-1964	05
1.2) Os estudos sobre as relações Executivo/Legislativo no período 1945-1964	13
1.3) Referencial teórico-metodológico e objetivos.	29
 Cap. 2) Os debates sobre as vias de desenvolvimento econômico na redemocratização de 1945-46 e na Assembléia Constituinte de 1946.	 35
2.1) O contexto político e econômico dos debates: a conjuntura política e econômica da redemocratização (1945-1946).	38
2.2) A Constituinte de 1946 e a “nova ordem econômica e social” do pós-II Guerra Mundial	48
2.3) As lideranças partidárias na Constituinte e as diferentes vias de desenvolvimento: os debates em plenário	116
2.3.a) Os “neoliberais” na Constituinte de 1946	119
2.3.b) Os “socialistas” na Constituinte de 1946	124
2.3.c) Os “desenvolvimentistas nacionalistas” na Constituinte de 1946	128
2.3.d) Os “desenvolvimentistas do setor privado” na Constituinte de 1946	131
2.3.e) Os “desenvolvimentistas não-nacionalistas” na Constituinte de 1946	135
2.4) Conclusões	139
 Cap. 3) Características gerais das relações entre o Executivo e o Legislativo no período 1946-1964 e as proposições sobre temas econômicos	 143
3.1) Introdução	143
3.2) O universo empírico da pesquisa: leis e projetos de lei	147
3.3) Análise das leis: as relações entre Executivo e Legislativo e a produção legal no período 1946-1964.	150
3.4) Os projetos de lei propostos e aprovados e a agenda econômica do Executivo e do Legislativo.	161
3.5) A atividade legislativa dos partidos políticos.	169
3.6) Conclusão: da análise agregada das proposições legislativas à definição da agenda do Executivo.	178
 Cap. 4) As relações entre o Executivo e o Legislativo, a legislação econômica aprovada e a agenda econômica do Executivo no período 1946-1964.	 187
4.1) As relações entre o Executivo e o Legislativo durante o governo Dutra e a agenda econômico-financeira proposta e aprovada (1946-1951)	187
4.1.1) As principais leis econômicas aprovadas durante o governo Dutra (1946-1950)	189
4.1.2) Os projetos de lei e a agenda do Executivo (1946-1951)	196

4.2) As relações entre o Executivo e o Legislativo durante o governo Vargas e a agenda econômico-financeira proposta e aprovada (1951-1955)	203
4.2.1) As principais leis econômicas aprovadas durante o governo Vargas/Café Filho (1951-1955)	205
4.2.2) Os projetos de lei e a agenda do Executivo (1951-1955)	210
4.3) As relações entre o Executivo e o Legislativo durante o JK a agenda econômico-financeira proposta e aprovada (1955-1961)	215
4.3.1) As principais leis econômicas aprovadas durante o governo JK (1956-1961)	217
4.3.2) Os projetos de lei e a agenda do Executivo (1951-1956)	220
4.4) As relações entre o Executivo e o Legislativo durante o governo JQ-JG e a agenda econômico-financeira proposta e aprovada (1961-1964)	223
4.4.1) As principais leis econômicas aprovadas durante o governo JQ-JG (1961-1964)	224
4.4.2) Os projetos de lei e a agenda do Executivo	229
5) Conclusões	231
Referências bibliográficas e fontes primárias consultadas	237
ANEXOS	
Anexo 1: Pronunciamentos sobre assuntos econômicos na Constituinte de 1946	249
Anexo 2: Principais propostas de redação do título “Da ordem econômica e social”	257
Anexo 3: Principais lideranças políticas atuantes no parlamento da época	263
Anexo 4: Códigos aplicados às proposições legislativas examinadas (1947-1964)	267
Anexo 5: Códigos de assuntos aplicados às proposições legislativas	271
Anexo 6 Principais leis econômicas aprovadas no período 1946-1964	275
Anexo 7: PLs do Executivo não-aprovados (governo Vargas)	283
Anexo 8: PLs do Executivo aprovados durante o governo JK.	285

Cap. 1) Introdução.

O objetivo dessa tese é empreender uma reflexão sobre o papel do Legislativo ou do Parlamento na elaboração da política econômica durante a primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária no Brasil, ou seja, aquela quadra histórica que tem sido designada de maneira um tanto quanto inadequada pela literatura como “democracia populista” (SOUZA, 1985), isto é, o período compreendido entre os anos de 1946 e 1964¹.

Nosso interesse em revisitar uma vez mais essa temática (ou seja, a formulação da política econômica, especialmente do papel do Legislativo em sua discussão e elaboração) deveu-se a dois motivos básicos:

Em primeiro lugar, ele foi motivado pela verificação, efetuada durante os trabalhos de redação de nossa dissertação de mestrado sobre a Assembléia Constituinte de 1946 (BRAGA, 1998), da existência de diversas lacunas na bibliografia sobre período de 1945-1964, destacando-se a ausência de uma reflexão mais sistemática sobre o papel e a influência dos partidos políticos e do Legislativo na discussão e elaboração da política econômica, bem como no debate de temas que formaram a agenda econômica dos sucessivos governos nessa etapa de funcionamento da democracia brasileira. Essa lacuna deve-se, a nosso ver, ao predomínio, em grande parte da literatura sobre esta fase histórica, das teses que postulam seja a “fraqueza” da sociedade civil

¹ “Inadequada” porque essa expressão geralmente é empregada para designar a “fraqueza” dos partidos políticos e da “sociedade civil”, bem como a inexistência de “governos partidários” nesse período histórico. A contraface desses fenômenos é a existência de um padrão de governo e de uma relação entre elites dirigentes e massas populares que prescinde da mediação dos partidos políticos e de outras organizações, dificultando a institucionalização definitiva de um regime político democrático “representativo” no período, bem como a consolidação e expressão das identidades e interesses das “classes sociais” na cena política. Cf. SOUZA (1985; 1990) e WEFORT (1980) para as formulações clássicas de tais teses. A nosso ver, embora seja inegável a existência de práticas e líderes populistas no período, o uso dessa expressão para qualificar esta experiência democrática em sua totalidade é impreciso porque ela abrange apenas *uma das situações* possibilitadas pelo funcionamento do regime democrático brasileiro de então. Sendo assim, a perspectiva de análise mais geral adotada neste trabalho — e consubstanciada no título dessa tese — inspira-se em estudos recentes que enfatizam a importância das *estratégias presidenciais e das coalizões partidárias* e sociais para a execução das agendas governamentais, assim como a ampla gama de possibilidades e combinações políticas permitidas em configurações institucionais tais como a democracia presidencialista pluripartidária vigente no Brasil, também qualificada por alguns autores como “presidencialismo de coalizão”. A respeito de todos estes pontos, que procuraremos esclarecer melhor ao longo da exposição, cf. especialmente o texto de ABRANCHES, S.; AMORIM NETO, O. (2003). O presidencialismo brasileiro de coalizão. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela. Parte I. p. 21-98 e, especialmente, o trabalho mais recente de AMORIM NETO, O. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

perante o Estado, seja a “ausência de representatividade” do Legislativo brasileiro e dos partidos políticos nele presentes. Como a maior parte dos analistas toma contato com a realidade do período 1945-1964 por intermédio deste tipo de literatura, freqüentemente a influência de tais teses tem obstaculizado a realização de estudos mais sistemáticos e, por conseguinte, empírica e metodologicamente melhor fundamentados, sobre o papel dos órgãos legislativos e dos partidos políticos na elaboração das políticas governamentais do período, especificamente da política econômica.

Voltaremos a esse ponto mais adiante. Por ora, apenas sublinharemos que o trabalho em nossa dissertação de mestrado nos persuadiu da necessidade de realização de análises mais aprofundadas que resultassem numa retificação ou, pelo menos, numa relativização de algumas das teses tradicionalmente presentes na literatura sobre o papel do Legislativo e dos partidos políticos na elaboração das políticas governamentais, especialmente da política econômica no período 1946-1964.

Em segundo lugar, nosso interesse pela temática adveio do contato que tivemos, durante a feitura da presente pesquisa, com a extensa literatura surgida nos últimos anos sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, especialmente a relacionada ao período posterior à redemocratização de 1985-1988, literatura esta que colocou em novos patamares a reflexão sobre as relações entre estes “poderes” no sistema político brasileiro e, especificamente, sobre o seu papel na elaboração das políticas governamentais². Sendo assim, torna-se indispensável que qualquer reflexão sobre o papel do Legislativo no sistema político brasileiro, em geral, e na elaboração da política econômica, em particular, leve em consideração e incorpore os resultados produzidos por esse tipo de literatura e busque dialogar com ela.

Importa aqui particularmente sublinhar que vários estudos mais recentes enfatizam a importância do Legislativo no processo de elaboração das políticas públicas, seja devido a sua

² Referimo-nos aqui, especificamente, ao grande impacto ocasionado nas ciências sociais brasileiras, especialmente na ciência política, por trabalhos tais como os de FIGUEIREDO & LIMONGI (1999), MELO (2002), SANTOS (2003) e AMORIM NETO (2006). Estes trabalhos, fortemente influenciados pela escola “neoinstitucionalista”, levaram à revisão de uma série de teses convencionais sobre o papel do Legislativo e dos partidos políticos no sistema político brasileiro, provocando uma reorientação nos estudos sobre a temática. Para uma excelente e bem informada revisão dessa literatura mais recente sobre as relações Executivo/Legislativo e sua influência no “desempenho” da democracia brasileira, especialmente no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, a referência básica é PALERMO, V (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-558. Disponível em: www.scielo.com.br. Um resumo crítico pioneiro das principais contribuições dos diferentes enfoques neoinstitucionalistas (informacional, distributivista, partidário) para o caso do Legislativo norte-americano, é fornecido no texto de LIMONGI, F. (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. *BIB/Boletim Bibliográfico e Informativo de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-38, 1. sem.

relevância como arena decisória propriamente dita, onde são tomadas decisões que influenciam efetivamente os rumos das políticas de governo,³ seja por seu papel enquanto instância de debates e de recrutamento de elites ou grupos dirigentes, ao possibilitar a presença de novos atores sociais que fiscalizam e “problematizam” mais de perto a elaboração de tais políticas, especialmente a política econômica (DREIFUSS, 1989; DINIZ, 2000; MANCUSO, 2003, 2004, 2007). Também no plano da literatura internacional, podemos destacar o surgimento de importantes trabalhos que enfatizam a importância da interação entre o Executivo e o Legislativo no processo de elaboração e implementação das decisões econômicas⁴. A consulta a tais estudos também contribuiu para a definição do objeto de nossa pesquisa, estimulando-nos a repensar e/ou qualificar melhor algumas teses e evidências contidas na literatura sobre as relações Executivo/Legislativo no Brasil no período 1946-1964.

Como observado acima, grande parte dos trabalhos mais recentes sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, têm se inspirado ou buscado dialogar com as contribuições da chamada “escola neoinstitucionalista”, que influenciou significativamente os estudos de cientistas sociais e de economistas sobre o processo político brasileiro, especialmente sobre a formulação da política econômica nos últimos anos⁵. FONSECA (2003: p. 134), por exemplo, em sua sugestiva

³ É o caso, por exemplo, além dos autores anteriormente citados, dos vários textos de MONTEIRO (1991; 1997; 2001). Nesses trabalhos, inspirados pela problemática da *public choice*, o autor considera as interações entre o Executivo e o Legislativo como uma componente de fundamental importância para o entendimento da política econômica, embora isso não equivalha a afirmar que o parlamento tenha um “predomínio” sobre o processo decisório ou que para isso seja fundamental que ele estabeleça uma relação de “equilíbrio” com o Executivo. Para o autor, a política econômica deve ser considerada como resultando da *interação* entre várias instituições e agentes estrategicamente orientados sob instituições do governo representativo, onde as relações entre burocracia, atores político-partidários e parlamento desempenham um importante papel na determinação dos resultados da política econômica (1991: p. 102). De nossa parte, embora reconhecendo a importância das contribuições do autor bem como da escola da *public choice* para as questões abordadas nessa tese, consideramos que não é necessário encampar o conjunto de premissas teóricas deste paradigma para subscrevermos a proposição de que o jogo institucional e as relações entre estes diferentes atores e instituições políticos e sociais influenciam significativamente o processo de elaboração da política econômica. A referência do texto de Monteiro é: MONTEIRO, J. V. (1991). *Legislatura e processo decisório de política econômica: ou, quando as instituições contam. Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 101-118.

⁴ Dentre estes estudos no plano da literatura internacional, que tratam especificamente do papel do Legislativo no processo de elaboração da política econômica, podemos destacar, como inspiradores mais próximos da elaboração desta tese, os importantes trabalhos de Alicia Hernández Chávez analisando o papel do Legislativo na elaboração da política econômica no México no período compreendido entre os anos 1982-1997 (CHÁVEZ, 1998) e as análises comparadas de Haggard & McCubbins (2003), que influenciaram mais de perto a feitura da presente pesquisa.

⁵ É impossível, nos limites desta tese, cujo foco é a apresentação e análise de evidências empíricas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil no período 1945-1964, entabular um diálogo crítico sistemático com as teses e hipóteses básicas que constituem esse paradigma. Uma apresentação abrangente das principais idéias desta escola nos vários ramos das Ciências Sociais, inclusive na economia e na história econômica encontra-se em HALL (2003) e THÉRET (2003). A *Revista de Economia Política* chegou a dedicar um número quase inteiro ao exame das teses de um dos seus principais expoentes, o prêmio Nobel de economia Douglas North (REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA, 2003).

análise crítica das teses clássicas de Celso Furtado acerca do caráter “espontâneo” ou “involuntário” da industrialização brasileira no pós-1930, cita três correntes principais do “neoinstitucionalismo” que influenciaram a historiografia econômica contemporânea: a) a chamada “Nova Economia Institucional”, mais próxima da microeconomia neoclássica e representada por autores tais como Williamson e Douglas North; b) o “neoinstitucionalismo evolucionário”, que busca resgatar teses da tradição teórica representadas por autores tais como Veblen, Commons e Mitchell; c) e, por fim, o “neoinstitucionalismo histórico”, ao qual o próprio Fonseca recorre em seu texto, representado por autores tais como ZYSMAN (1994) e outros, “para quem as instituições são fundamentais na reconstrução histórica porque moldam experiências nacionais e regionais concretas, possibilitando diferentes conformações históricas, necessariamente vinculando-as às formas de inserção no ambiente social e econômico. Assim, cada nação em seu curso histórico cria estruturas institucionais próprias para os diferentes mercados, e estas moldam tipos peculiares de comportamento empresarial e governamental” (FONSECA, 2003: p. 135)⁶.

Essas observações preliminares são necessárias porque talvez seja conveniente esclarecer desde logo que, embora nosso objeto de estudo seja, de certa forma, a relação entre instituições, atores sociais e elaboração da política econômica, não nos filiamos estritamente ao campo teórico da chamada escola neoinstitucionalista em nenhuma de suas vertentes, seja da “escolha racional”, “histórica” ou “sociológica”, na medida em que o eixo de nossa reflexão não se concentra nem tem como meta principal apreender os efeitos das instituições e dos arranjos institucionais no comportamento político dos atores e sobre os *outputs* do sistema político mais amplo. Além disso, procuraremos também analisar as relações do Legislativo e do processo de formulação da política econômica com os interesses dos diferentes atores atuantes nos processos históricos por nós examinados, o que implica incorporar outros elementos à análise dos processos decisórios, tais como o contexto e a conjuntura em que ocorrem, e o seu conteúdo ou natureza substantiva propriamente ditos. Nesse sentido, estará sempre subjacente à presente abordagem — o que não equivale a dizer que isso se concretize em todos os pontos de nossa análise — a preocupação analítica e empírica em relacionar as interações entre Executivo/Legislativo e o processo de elaboração da política econômica, com os interesses sociais dos diferentes atores e grupos políticos atuantes nas diversas conjunturas por nós examinadas, preocupação esta que, a nosso ver,

⁶ O autor acrescenta logo em seguida, no contexto de suas críticas às teses de Furtado sobre o caráter “involuntário” ou “indesejado” da industrialização brasileira nas décadas de 1930 e 1940 que “Essa relação [entre trajetórias econômicas e arranjos institucionais — SSB] é de fundamental importância para a confirmação de nossa hipótese básica, segundo a qual a consciência do governo brasileiro na década de 1930, no que tange à opção industrializante, pode ser demonstrada pelas instituições criadas e alteradas no período” (Id.: p. 135). Cf. FONSECA, P. C. D. (2003). Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 133-148, jan./mar.

extravasa os limites da abordagem neoinstitucionalista mais tradicional. Na realidade, a abordagem “realizada” nesse estudo inspira-se e é plenamente compatível com uma problemática que poderíamos qualificar, na falta de expressão melhor, como *interacionismo sistêmico*, para o qual desde sempre um dos problemas centrais da análise política e das políticas governamentais de uma maneira geral é justamente o das relações entre instituições políticas e os interesses dos diferentes atores e grupos sociais⁷.

Isto posto, podemos, a partir das considerações anteriores, empreender uma breve revisão da literatura sobre a elaboração da política econômica e sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil no período compreendido entre os anos de 1946 e 1964, a fim de melhor delimitar os objetivos e o objeto de nosso enfoque. Esta revisão bibliográfica sobre a temática de nossa pesquisa impõe-se desde o início do trabalho, dada a natureza “esparça” e não sistematizada dos vários estudos sobre o tema mais geral de nossa pesquisa.

1.1) Os estudos sobre a política econômica no período 1945-1964.

Para facilitar e tornar mais sistemática nossa revisão da literatura sobre o nosso tema de pesquisa, nos apoiaremos no texto de Maria Antonieta Leopoldi que, em seu minucioso e fundamentado balanço bibliográfico sobre as “arenas decisórias” que formataram a elaboração e a implementação da política econômica do Brasil no pós-1945, faz uma pertinente revisão crítica das principais contribuições e perspectivas de análises existentes sobre o assunto na bibliografia, apontando ainda algumas lacunas analíticas existentes nas pesquisas sobre o período (LEOPOLDI, 1992)⁸.

⁷ Ao contrário das diversas variantes de neoinstitucionalismo, que se concentram em apreender a influência dos arranjos ou regras institucionais sobre os comportamentos humanos e sobre as interações estratégicas entre os atores, esse “interacionismo sistêmico” (ou estruturalismo-sistêmico) preocupa-se também com as *repercussões sistêmicas* dos diferentes arranjos e regras institucionais, bem como sobre o impacto das decisões tomadas e implementadas pelos centros decisórios do sistema político sobre o *sistema de posições relativas* que hierarquiza os diferentes estratos sociais, assim como das eventuais funções desempenhadas por tais arranjos em totalidades sociais mais abrangentes. Para uma exposição teórica dos princípios mais gerais de alguns autores representantes dessa corrente, conferir os trabalhos de Poulantzas (1968, 1972, 1975), Lindblom (1981), Therborn (1997), dentre outros.

⁸ LEOPOLDI, M. A. Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). *Ciências Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, p. 74-101, 1992. Trabalho apresentado no GT “Elites Políticas”, da ANPOCS. Aqui só mencionamos os textos mais representativos e relevantes para a definição de nosso objeto de

De acordo com Leopoldi, podemos inicialmente mencionar, entre as contribuições mais sistemáticas para o entendimento da elaboração da política macroeconômica do período, as análises pioneiras feitas por economistas nos anos 50 e 60 sob os influxos teóricos do keynesianismo e do paradigma cepalino, e que tenderam a enfatizar predominantemente a influência da conjuntura econômica internacional e de suas “restrições externas” (especialmente cambiais e relacionadas ao comércio exterior) como determinantes das decisões governamentais que levaram ao desenvolvimento econômico e ao processo de industrialização acelerada dos países periféricos no pós-30. Dentre esses trabalhos, Leopoldi inclui os textos clássicos de FURTADO (1959) e de LESSA (1964), que não enfatizam ou colocam em primeiro plano os processos políticos internos que deram origem às decisões econômicas, mas destacam as restrições externas que condicionaram a política macroeconômica do período⁹. Ou seja: estes *founding fathers* dos estudos sistemáticos sobre as políticas macroeconômicas no Brasil preocupam-se mais com os “outputs” propriamente ditos de tais políticas e de seus efeitos sobre a dinâmica econômica, do que com a reconstituição sistemática do processo deliberativo sobre tais decisões e dos conflitos de interesses nele envolvidos.

A estes trabalhos pioneiros seguem-se, nos anos 70, “as análises feitas pelos economistas [que] ampliaram seu objeto de enfoque e passaram a refletir a respeito do processo de expansão do Estado e seu impacto sobre as políticas do período” (p. 75). Dentre estes estudos, que buscavam articular a análise da conjuntura internacional com a ação do Estado na gestão dos problemas internos da economia, nos quais a política econômica era conduzida por arenas específicas com efetiva autonomia decisória e sujeitas a um jogo de pressões internas mais complexo, podem-se mencionar as

investigação, e que conseguimos consultar durante nossa pesquisa. Para um levantamento bibliográfico mais abrangente e bastante informado sobre os principais trabalhos sobre a elaboração da política econômica do período, remetemos ao texto original de Leopoldi (1992). Cf. também o balanço de Bastos (2001).

⁹ FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1959.; LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. O trabalho de Lessa foi publicado originalmente no *Boletim Econômico para a América Latina*, CEPAL/Santiago de Chile, v. IX, n. 2, nov. 1964. A autora afirma com algum exagero que “Tanto Furtado como Lessa não abordaram a gestão das políticas econômicas em sua dimensão política. Ambos enfatizaram o processo de formação de políticas econômicas como uma questão técnica conduzida por um Estado homogêneo. Em consequência, esses trabalhos não deram muita atenção às agências tomadoras de decisão, nem às classes diretamente envolvidas na política econômica” (p. 75), quando é sabido que a preocupação com a dimensão política do processo de desenvolvimento econômico estava presente nas reflexões dos cepalinos desde o seu início. Entretanto, deve-se reconhecer que, ao menos em seus trabalhos iniciais, nem Prebisch nem Furtado se detiveram no exame dos processos decisórios que deram origem às medidas econômicas por eles examinadas, o que somente seria feito por analistas políticos e econômicos posteriormente. Para uma revisão crítica das teses cepalinas clássicas acerca do caráter “involuntário” da industrialização brasileira, além do trabalho de Fonseca já citado (FONSECA, 2003), para o período imediatamente posterior à Revolução de 30, consultar também, para o período do pós-II Guerra Mundial, o trabalho de BASTOS, P. P. Z. (2001). *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1800-1954)*. Campinas, 2001. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, UNICAMP.

contribuições de MONTEIRO & CUNHA (1974), SUZIGAN (1975) e MALAN et. al. (1977).¹⁰ Entretanto, não obstante o elevado nível analítico destes estudos, “nelas persiste uma visão do Estado como agência unitária e racional, sendo poucas as referências às classes sociais e à sua relação com a formulação de políticas econômicas” (p. 75)¹¹.

Por fim, uma terceira geração de estudos empreendidos por economistas nos anos 80, nos quais, “usando uma abordagem interdisciplinar, com recursos a textos de Ciência Política, a documentos históricos e a entrevistas contidas em arquivos de história oral, (...) procuraram combinar as políticas governamentais com os acontecimentos da economia externa, enfatizando questões políticas e interesses de classe envolvidos com políticas econômicas” (p. 76). Representativos dessa nova safra de estudos de economistas sobre a política econômica entre os anos 1945 e 1964, são os trabalhos de MALAN (1984) e, especialmente, a coletânea organizada por ABREU (1989), contendo vários textos importantes de economistas que estudaram detalhadamente os condicionantes bem como os efeitos das medidas econômicas mais importantes implementadas em cada um dos períodos governamentais da história republicana brasileira até então¹².

Ao lado dessas vertentes de estudos de economistas propriamente ditos sobre a política econômica, podemos mencionar uma série de outros trabalhos nos demais ramos das Ciências Sociais (especificamente, a sociologia política e a ciência política), que buscaram dialogar com os resultados produzidos pelas análises dos economistas e historiadores econômicos, e enfocaram as medidas econômicas como um processo de *policy making*, onde o sistema político em geral, e o Estado em particular, são encarados como uma arena específica possuidora de uma dinâmica própria e autônoma de funcionamento.

¹⁰ CUNHA, L. R.; MONTEIRO, J. V. (1974). Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, fev.; SUZIGAN, W. (1975). Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2.; MALAN, P. et. al. (1977). *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/Ipes, 1977. A filiação basicamente cepalina, melhor dizendo, Furtadiana, do trabalho do jovem Pedro Malan e de seus colegas é bem observada por BASTOS (2001).

¹¹ No mesmo período, surgiram uma série de outros textos fundamentais efetuando a “crítica da economia política da CEPAL” e mais preocupados com as interações e a dinâmica das variáveis macroeconômicas propriamente ditas, do que com a questão de como as decisões econômicas são tomadas. Cf. a respeito os estudos clássicos de MELLO (1975) e TAVARES (1994).

¹² Na coletânea organizada por ABREU (1989) são expostos, de maneira sintética, os resultados produzidos por vários autores que elaboraram trabalhos acadêmicos de fundamental importância para a compreensão da política econômica em cada um dos períodos governamentais examinados. Podemos agregar também, como paradigmático dessa nova safra de estudos, onde o processo de industrialização é enfocado como a resultante de projetos ou estratégias de desenvolvimento entre atores políticos ideologicamente orientados e potencialmente conflitantes, o excelente estudo de Pedro C. Dutra da Fonseca sobre Vargas (FONSECA, 1987).

Inicialmente, destacam-se alguns trabalhos pioneiros de caráter mais sintético, que procuraram introduzir outros fatores para o estudo da elaboração da política econômica e de seus efeitos, captando outras dimensões destes processos além da interação entre variáveis macroeconômicas no sentido estrito do termo. Dentre estes estudos pioneiros e hoje clássicos, Leopoldi destaca os trabalhos de SKIDMORE (1979; Ed. orig., 1967), LEFF (1968), SCHMITTER (1971) e MARTINS (1976), todos textos de grande influência na literatura posterior e que buscaram enfatizar outros elementos para a compreensão da dinâmica da economia no período, tais com as políticas de representação de interesses dentro do Estado e o papel dos decisores na implementação de importantes políticas setoriais. A respeito das contribuições efetuadas bem como das lacunas ou limitações destas abordagens pioneiras e extremamente influentes sobre o processo de elaboração da política econômica no período, afirma Leopoldi¹³:

“Implícita nessas (...) teses estava uma concepção do Estado como agregador de interesses frágeis e desorganizados da sociedade civil e condutor, via burocracia governamental e organizações corporativas, das políticas econômicas. A visão de corporativismo implícita nesses estudos supunha uma interação tensa entre Estado e organizações de classe, com a prevalência, pelo menos até meados da década de 50, da burocracia governamental. Seja sob a forma de um sistema de representação de interesses (Schmitter) ou de estruturação do Estado (o conceito de ‘Estado corporativo’, de Luciano Martins), o corporativismo foi visto como uma estratégia governamental para incorporar setores econômicos ao Estado, os quais não encontrariam nos canais da democracia liberal [ou seja: os partidos políticos e os órgãos legislativos — SBB] os espaços para fazer representar seus interesses” (p. 77).

¹³ Por nossa conta, acrescentamos que esses estudos influenciaram interpretações não somente sobre a política econômica, mas também sobre o comportamento e o desempenho do sistema político e, mesmo, da sociedade brasileira como um todo no período examinado. Citemos como exemplo, dentre outros, os trabalhos clássicos de CAMPELLO DE SOUZA (1976) e os vários e instigantes textos produzidos por SCHWARTZMAN (1970; 1973; 1982) sobre a democracia brasileira no período 1945-1964, todos eles estruturados em torno da idéia de “predomínio do Estado” sobre uma “sociedade civil fraca” assim como da pouca relevância da arena parlamentar como esfera de representação de interesses de grupos sociais relevantes. Uma excelente resenha de toda essa literatura, bem como uma crítica, ainda atual, a alguns de seus pressupostos conceituais, encontra-se em DINIZ & BOSCHI (1978). Sublinhe-se, no entanto, que, mesmo em estudos onde é enfatizada a natureza mais dinâmica e autônoma dos setores da sociedade civil examinados, especialmente setores do empresariado industrial (DINIZ, 1978; DINIZ & BOSCHI, 1978), os autores procuram demonstrar que o espaço político privilegiado para a atuação de tais grupos foi a estrutura corporativa, e não o Legislativo. Estranhamente, essa postura manteve-se mesmo em trabalhos mais recentes destes autores (DINIZ et. al, 2000), não obstante as evidências por ela mesma apresentadas apontarem para uma maior presença física do empresariado nos órgãos parlamentares no período 1945-1964, do que no período pós-1988, período este caracterizado como um “sistema híbrido” ou “dual” de representação de interesses, em contraposição a um sistema de natureza exclusiva ou predominantemente “corporativa” vigente na etapa democrática anterior. Deve-se observar que os autores apresentam as evidências que contradizem suas teses mais gerais, sem aparentemente atentarem para o fato (Op. cit., p. 50).

A esses estudos pioneiros sobre o processo de *decision making* da política econômica, enfatizando a autonomia do Estado e a fraqueza das forças sociais atuantes na sociedade e das instituições representativas no período, seguiram-se uma série de outros que, com graus de abrangência e ambição analítica variáveis, buscaram relativizar as teses anteriormente predominantes na literatura, seja demonstrando o caráter mais conflitual e complexo do processo de elaboração da política econômica (SOLA, 1998; LAFER, 2002), seja buscando enfatizar a maior presença de atores sociais e de setores da “sociedade civil” no processo de tomadas de decisões macroeconômicas, especialmente no tocante à política cambial, como se sabe uma arena decisória-chave da política econômica do período (STOLKE, 1986; LEOPOLDI, 2000).

Observe-se que um ponto em comum desses vários trabalhos é o de estarem centrados no estudo dos órgãos técnicos e do Executivo enquanto tomadores de decisão (ou seja, no aparelho administrativo estatal estrito senso), relegando a segundo plano o papel do Legislativo e dos partidos políticos na elaboração e no debate da política econômica. Muitos desses estudos o fazem ou por postularem o “predomínio do Estado sobre a sociedade civil” e o caráter “amorfo” desta última ou, na melhor das hipóteses, por verificarem a existência de um “insulamento burocrático” no processo decisório sobre políticas macroeconômicas, sendo o parlamento tomado como um espaço político predominantemente voltado para práticas de natureza clientelística e paroquial, desempenhando portanto um papel irrelevante ou bastante secundário na discussão e elaboração de medidas de natureza mais abrangente, especialmente decisões econômicas, no período em tela¹⁴.

Convém sublinhar, entretanto, que esse não é o caso da própria Leopoldi que, embora centrando seu enfoque nas arenas burocráticas formuladoras de políticas macroeconômicas (CME, BNDE, CEXIM, SUMOC, CACEX, dentre outras), admite uma eventual importância dos órgãos Legislativos na deliberação sobre assuntos econômicos, embora reconheça a escassez de estudos mais sistemáticos e aprofundados sobre o papel do parlamento no processo de *decision making* sobre tais políticas. A autora conclui seu trabalho apontando para uma importante lacuna analítica

¹⁴ É o caso, por exemplo, de MARTINS (1984), NUNES (1997), SOLA (1998), dentre outros. Uma excelente resenha dos principais representantes desse tipo de enfoque, quase consensual na literatura sobre o período, para o caso específico do governo JK, mas que pode ser extrapolado para os demais períodos governamentais, encontra-se no recente estudo de ANTUNES, L. *Poder Legislativo e nacional-desenvolvimentismo; subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos sobre o Congresso, 2005. Artigo disponível on-line do sítio do Núcleo de Estudos sobre o Congresso, coordenado pelo Prof. Fabiano Santos. <<http://necon.iuperj.br/teses.htm>> Último acesso: 08/03/2006. Outro balanço recente desta literatura, mas que não contesta frontalmente a tese do “insulamento burocrático” é o trabalho de MONTENEGRO, N. *Desenhando instituições*. Belo Horizonte: Anais do V Encontro da ABCP/Associação Brasileira de Ciência Política, 2006. “Paper” apresentado ao V Encontro da ABCP disponível em: http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_12_30_17.pdf, para o qual remetemos o leitor interessado em comentários mais aprofundados sobre as teses dos autores citados.

na bibliografia sobre o período, qual seja, a de trabalhos que analisem de maneira mais sistemática o papel do Legislativo e dos partidos políticos no processo de discussão e elaboração de políticas governamentais, especificamente da política econômica, nesta quadra histórica. A passagem é longa, mas vale a pena de ser citada na íntegra dada sua importância para a definição de nosso próprio objeto de estudos:

“Ao me ater a algumas agências do Executivo, não estou afirmando que o Congresso é uma arena estéril em termos de políticas macroeconômicas e que os políticos e seus partidos, diversamente dos técnicos, não sabem se ocupar de questões econômicas. Pelo contrário, entendo que o período 1945-1955 foi certamente aquele no qual o Congresso teve maior inserção nas decisões políticas fundamentais ligadas à industrialização e ao desenvolvimento econômico. Nesse espaço de tempo, o Legislativo formulou o ordenamento constitucional, regulando a economia e a ordem social (Constituição de 1946), aprovou a taxa de câmbio a ser declarada ao FMI em 1948 (em meio a um grande debate sobre as vantagens e desvantagens de se desvalorizar o cruzeiro), referendou planos, criou a Petrobrás e estabeleceu o monopólio estatal e refino do Petróleo, votou a criação do BNDE e aprovou duas reformas cambiais em 1953 (lei do Câmbio Livre e Instrução 70 da Sumoc). Seu poder manifestou-se também pela capacidade de vetar reformas importantes tentadas por essa época (reformas agrária, tributária, bancária e administrativa).

Esses exemplos evidenciam a importância do Congresso para o estudo da política econômica no Brasil. Contudo, *são quase inexistentes os trabalhos que abordam o papel do Legislativo e dos partidos políticos na formulação dessas políticas*. Estudos sobre políticos que se especializaram em questão econômica na sua trajetória parlamentar são inexistentes” (1992: p. 79). [Itálicos nossos — SSB].

Essa ponderação não foi obstáculo para que, no final de seu texto, Leopoldi defenda a tese mais geral (sujeita a controvérsias, como veremos) de que houve um progressivo alheamento do Legislativo da tomada de decisões econômicas durante a evolução do regime, especialmente a partir da promulgação da Instrução 113 da SUMOC que segundo a autora excluiu, de maneira irreversível e inexorável, o Legislativo brasileiro do processo de deliberação sobre decisões econômicas relevantes. Tal processo teria grande importância para os destinos posteriores da democracia brasileira, sendo um dos fatores determinantes da crise do regime e de sua substituição por uma ditadura militar a partir do golpe de Estado de 1964¹⁵.

¹⁵ Tese que, como se sabe, não é propriamente original, mas baseia-se no excelente estudo de Pedro Lago sobre a Sumoc. Cf. LAGO, P. A. C. do. *A Sumoc como embrião do Banco Central: sua influência na condução da política econômica (1945-1965)*. Rio de Janeiro, 1983?. Tese (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, PUC-RJ. Para um outro enunciado dessa tese, cf. o estudo da própria Leopoldi sobre as associações industriais (LEOPOLDI, 2000).

A bem da verdade, a afirmação de Leopoldi acima reproduzida, embora válida em linhas gerais, não é inteiramente exata, dado que já existem alguns poucos trabalhos mais sistemáticos que buscam examinar, direta ou indiretamente, o papel do parlamento na elaboração da política econômica no imediato pós-guerra no Brasil.

Nesse sentido, podemos mencionar estudos de caso onde o papel dos órgãos legislativos na tomada de decisões econômicas específicas é sublinhado (COHN, 1965; TAPIA, 1986; GENNARI, 1999)¹⁶, análises sobre as relações entre Estado e desenvolvimento econômico que tangenciam a questão do papel do Legislativo nesse processo (FURTADO, 1965; CAMPOS, 1975; DRAIBE, 1985) ou, finalmente, estudos que demonstram a importância dada por determinados segmentos das classes dominantes, especialmente setores do empresariado, ao órgãos legislativos em certas decisões econômicas específicas (COSTA, 1998; LEOPOLDI, 2000)¹⁷.

Dentre estes estudos sobre as relações entre Estado e desenvolvimento econômico e que abordam indiretamente o papel exercido pelo Legislativo na política econômica, devemos destacar, além dos textos clássicos de Celso Furtado e Roberto Campos a serem comentados com maior vagar no próximo item, o livro de Sônia Draibe (DRAIBE, 1985).

Na segunda parte de seu livro, intitulada *As artimanhas do Leviatã* (p. 263-381), a autora estuda os problemas de controle social e político suscitados pela expansão do “Estado de

¹⁶ Conferir o magnífico estudo de caso de Gabriel Cohn sobre a elaboração da política do Petróleo no pós-1930 e, mais especificamente, sobre a Lei nº 2.004 que criou a Petrobrás, o importante trabalho de Adilson Gennari sobre a tramitação da Lei nº 4.131 que disciplinou a Remessa de Lucros para o exterior. Cf. COHN, G. (1965). *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1965 e GENNARI, A. M. (1999). *Réquiem ao capitalismo nacional: lei de remessas de lucros no governo Goulart*. Araraquara/São Paulo: Unesp/Cultura Acadêmica, e o excepcional estudo de José Tapia sobre as “alternativas de reforma agrária”, onde o autor demonstra que o Legislativo foi uma instituição de importância central para o debate público do assunto. TAPIA, J. R. B. (1986). *Capitalismo e questão agrária: um estudo sobre as alternativas para a Reforma Agrária no Brasil, 1945-1964*. Campinas, 1986. Tese (Mestrado em Ciência Política) - IFCH, Universidade Estadual de Campinas. Embora não concordemos com algumas teses gerais de seu enfoque, o trabalho de Cohn constitui-se num fascinante exemplo de estudo de caso, onde o autor procura justamente demonstrar que “a entrada do Estado brasileiro na área de atividades configurada pela prospecção, refino e transporte em bruto do Petróleo não deriva de uma decisão unívoca, tomada num momento dado por uma entidade monolítica (supostamente o Estado), mas é o resultado da ação de diversos grupos sociais” (p. 3), onde o jogo parlamentar desempenhou um importante papel ao promover alterações na proposta originalmente enviada pelo Executivo que, como se sabe, admitia a entrada de capital estrangeiro e não instaurava o monopólio estatal na prospecção, refino e exploração do Petróleo. Também os demais autores mostram que a intervenção do Legislativo teve grande peso na alteração das trajetórias sobre outras decisões setoriais específicas.

¹⁷ O trabalho de Costa constitui-se num estudo sobre a ação política da burguesia comercial paulista, tal como conduzida pela Federação do Comércio e pela Associação Comercial de São Paulo. Costa demonstra que o parlamento foi uma importante arena de atuação do empresariado paulista no período, embora não predominasse sobre a estrutura corporativa herdada do Estado Novo. Já o estudo de Leopoldi constituiu-se num longo apanhado da atuação política do empresariado industrial desde a República Velha. A autora também demonstra que o Legislativo no período 1945-1964 foi um importante espaço de atuação do empresariado industrial, onde se gestou progressivamente um “projeto de hegemonia” que teria seu máximo grau de influência e visibilidade nos anos 50, durante o governo JK, e onde o empresariado firmou-se como fração de classe através de discussão de medidas tais como a política cambial e determinadas políticas setoriais de proteção à indústria.

Transição” no pós-30, concentrando-se especialmente nas tentativas de criação de instituições de controle político sobre a ação industrializante e intervencionista do aparelho de Estado ocorrida no período 1930-1945 no Brasil, e nos problemas relacionados ao papel do Legislativo na institucionalização de uma agência central de planejamento econômico, para Draibe um momento de fundamental importância na criação de um aparelho de Estado especificamente capitalista no Brasil. Para cumprir tais objetivos, Draibe faz um meticuloso exame dos debates travados durante os anos iniciais da redemocratização no Congresso Nacional sobre estes tópicos, especialmente os mecanismos aventados durante os debates da Constituinte de 1946 para cumprir tais objetivos, ou seja, a criação de modalidades de controle horizontal sobre o Executivo em expansão e uma agência econômica de planejamento central. Após reconstituir vários debates travados na arena legislativa sobre os temas examinados, a autora chega à conclusão de que, embora os controles parlamentares instituídos na Carta de 1946 tivessem sido importantes para o funcionamento da democracia brasileira no período, eles não chegaram a se constituir num instrumento efetivo de supervisão do Executivo pelo Legislativo, tendo portanto fraco papel no processo de elaboração e monitoramento da execução da política econômica: “Se é certo que o Legislativo teve participação mínima nos processos decisórios referentes à política econômica, entretanto, não é menos verdade que, como vimos, ele manejou alguns mecanismos formais ou informais de controle que alteraram o ritmo do processo decisório em importantes questões que faziam parte das agendas governamentais, tais como o DASP; DNC; Plano Salte etc. (...) entretanto, não há como deixar de reconhecer o caráter restrito dos controles do Legislativo sobre a ação de um Executivo hipertrofiado, e em processo de centralização e concentração de poder. (...) Os dispositivos utilizados pelo Congresso em sua ação de vigilância, não foram capazes de se exercer sobre o núcleo dos processos decisórios controlados pelo poder Executivo; puderam definir, como afirma Abranches, ‘parâmetros institucionais dentro dos quais o Executivo poderia planejar o desenvolvimento econômico do país’, mas não atingiram o âmago das decisões e nem impediram a própria violação destes parâmetros” (DRAIBE, 1985: p. 365-366).

Vimos assim que, mesmo uma análise com uma sofisticada problemática teórica e ampla fundamentação empírica como é o caso do trabalho de Draibe (1985), postula como único centro de elaboração das diretrizes econômico-financeiras no período o Executivo. Relega, assim, a plano bastante secundário o papel dos órgãos parlamentares no debate sobre a política econômica, colocando como o único centro de elaboração destas políticas o “Estado de Transição” que foi sendo progressivamente construído pela burocracia estatal relativamente autônoma no pós-1930, não tendo o Legislativo desenvolvido instrumentos de monitoração e de controle adequados sobre as sucessivas metamorfoses que sofreu este aparelho de Estado em expansão, e que definiu, sem a interferência significativa dos órgãos parlamentares e da correlação de forças partidárias

representadas no parlamento, os rumos da transição para o capitalismo no Brasil durante a longa quadra história que vai da revolução de 1930 até o governo JK.

Em suma: excetuando o trabalho de Draibe, que buscou ao menos efetuar estudos em profundidade de alguns “cases” de decisões econômicas e político-administrativas específicas que tramitaram pelo Legislativo nos anos iniciais da redemocratização, a imensa maioria dos autores que tratam da relação entre Estado e desenvolvimento econômico entre os anos 1946-1964 tendeu a subestimar fortemente, quando não a ignorar, o papel do parlamento enquanto espaço político de deliberação sobre questões econômicas¹⁸.

Para finalizar, podemos observar que nenhum dos estudos acima citados procura empreender uma reflexão mais sistemática sobre o papel dos órgãos parlamentares no processo de elaboração da política econômica no período, mas concentra-se no exame de determinados períodos governamentais ou “cases” de decisões econômicas específicas, não efetuando uma avaliação abrangente do papel do Legislativo nessa área temática.

1.2) Os estudos sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no período 1945-1964.

Se, por um lado, a imensa maioria dos trabalhos sobre a elaboração da política econômica nesta fase histórica tendeu a ignorar o parlamento e os órgãos legislativos como arenas relevantes de debates e tomada de decisões sobre políticas e estratégias macroeconômicas, configurando-se na prática como um obstáculo metodológico a análises mais acuradas e empiricamente fundamentadas a propósito do real papel desempenhado pelo parlamento na gestão da economia do período, por outro lado os estudos sociológicos e de ciência política sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo tampouco empreenderam um exame sistemático sobre tal papel, embora

¹⁸ TAVARES (1998: p. 67), por exemplo, menciona vários brazilianistas para os quais o Legislativo brasileiro de uma maneira geral, e também no período 1946-1964, terminou confinado ao paroquialismo e às questões regionais e locais — o que permite ao poder Executivo, em particular ao presidente da República, conquistar uma autonomia e um espaço de poder consideráveis na definição das grandes políticas nacionais, especificamente da política econômica (LEFF, 1977; AMES, 1986; SCHUGART & CAREY, 1992). Em termo de genealogia das idéias, a origem dessa visão eminentemente “negativa” do papel do parlamento no período encontra-se no influente trabalho de Nathaniel Leff, cuja edição original é de 1968. Sublinhe-se que a principal fonte do trabalho do autor são entrevistas com os próprios técnicos encarregados de implementar as decisões setoriais por ele examinadas, e bastante interessados em ocultar os vínculos ou as relações de lealdade políticas por eles estabelecidas com os partidos políticos atuantes no período anterior.

não estejam de todo ausentes, nessa literatura, algumas proposições gerais sobre os efeitos das relações entre o Executivo e o Legislativo no desempenho do sistema econômico do período.

Dessa perspectiva, podemos afirmar que a maior parte dos trabalhos sociológicos e de ciência política sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no período 1945-1964 não têm como objetivo precípuo ou relegam a plano bastante secundário a análise do papel do Legislativo e dos partidos políticos na discussão e elaboração de tais políticas, interessando-se predominantemente pela repercussão de tais relações no desempenho do sistema político no sentido estrito do termo. Assim, apenas indiretamente tais estudos abordam o papel relativo do Executivo e do Legislativo na tomada de decisões econômicas da época¹⁹.

Dentre tais estudos, podemos mencionar os seguintes como sendo os mais relevantes. Vejamos quais são suas contribuições fundamentais, as teses básicas que postulam sobre o papel do Legislativo no processo decisório no período, bem como as evidências empíricas que apresentam para corroborar tais teses²⁰.

Inicialmente, devemos destacar o pioneiro e influente estudo de Trigueiro sobre a “crise legislativa” no Brasil (TRIGUEIRO, 1959)²¹, centrado especialmente na demonstração da tese de que havia, no Brasil na década de 1950, uma “crise legislativa” que se expressava na fraca capacidade do parlamento brasileiro de produzir legislação relevante, assim como na correspondente fraqueza do presidente da República em impor sua agenda legislativa substantiva devido a sua frágil base partidária. Para o autor, o Legislativo tem um papel secundário no processo decisório e de elaboração legal do período, o que não significa afirmar que esse papel seja destituído de importância, pois os parlamentares compensam essa deficiência concentrando-se em outras atividades, tais como a elaboração orçamentária e a fiscalização do Executivo via formação de CPIs. As evidências empíricas apresentadas pelo autor para sustentar tais teses são dados não sistematizados sobre a produção legal do Congresso brasileiro, especialmente sobre a legislatura de 1957. Para Trigueiro, a imensa maioria das peças legislativas produzida pelo Congresso no período

¹⁹ Uma exceção óbvia a essa regra é o artigo clássico de Furtado (FURTADO, 1965), examinado a seguir devido à sua influência nos próprios estudos de ciência política e sociológicos sobre o período.

²⁰ Mencionaremos a seguir, portanto, apenas a literatura que procura fundamentar em bases empíricas minimamente consistentes suas proposições sobre o papel do Legislativo no sistema político brasileiro da época. Afirmções de natureza excessivamente genérica e destituídas de preocupação em apresentar evidências factuais (para não dizer de natureza comparativa) sobre o papel do parlamento no processo decisório são abundantes na literatura sobre o período, tendo a maior parte dela uma preocupação de ordem predominantemente “normativa” deduzindo quase automaticamente do colapso da experiência democrática em 1964 a fraqueza dos partidos e dos órgãos legislativos brasileiros do sistema político da época.

²¹ TRIGUEIRO, O. A crise legislativa e o regime presidencial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 7 (extraordinário), p. 45-74, nov. 1959.

em tela trata de temas de baixa relevância, estando o órgão destituído de quaisquer prerrogativas significativas no processo decisório e legislativo, *abdicando* de suas funções legislativas em detrimento do Executivo. Por sua vez, o Executivo não consegue aprovar pontos importantes de sua agenda de normas gerais, tais como a lei orgânica da previdência, a lei de diretrizes e bases da educação, vários projetos de reforma bancária, de reforma agrária e reorganização da administração federal (TRIGUEIRO, 1953, p. 53). Gera-se, portanto, o paradoxo de que um Legislativo fraco não é compensado por um Executivo forte, advindo daí a causa última das freqüentes crises de governabilidade na experiência democrática de então.

Em linhas gerais, esta também é a posição de outro jurista estudioso das relações Executivo/Legislativo, Afonso Arinos de Mello Franco (FRANCO, 1965)²², que vê o Congresso como um ator irrelevante e subalterno em relação às diretrizes emanadas do presidente da República, o qual detém um amplo predomínio sobre o processo decisório, configurando-se no período uma situação de “hipertrofia do Executivo”. Essa fraqueza ou subalternidade do Legislativo deve-se, por sua vez, seja à fragilidade dos partidos políticos engendrada pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta brasileiro, seja à concentração das informações necessárias para a elaboração de legislação relevante nos órgãos Executivos (FRANCO, 1965: p. 51). A importância do parlamento no sistema político brasileiro manifestar-se-ia primordialmente nos momentos de crise política, onde este órgão teria desempenhado papel de relevo na articulação de saídas democráticas para tais crises, afastando o risco da instauração de regimes autoritários, especialmente ditaduras militares, como decorrência de tais impasses. O autor no entanto não apresenta evidências sistemáticas para corroborar suas afirmações, baseando-se predominantemente no seu próprio exemplo e testemunho pessoal como um dos parlamentares mais atuantes do período. Essa frugalidade na apresentação de evidências sistemáticas e/ou de cunho comparativo não foi óbice para que as teses de Arinos sobre o papel do Legislativo no sistema político brasileiro fossem amplamente reproduzidas pela literatura posterior.²³

Ainda nos anos anteriores ao golpe, e contemporâneo aos acontecimentos narrados, devemos destacar os trabalhos clássicos de Osny Duarte Pereira que, embora centrando-se na Constituinte de 1946, também tratam do papel do Legislativo no sistema político brasileiro como um todo (PEREIRA, 1961; PEREIRA 1963)²⁴. Especialmente neste último estudo, significativamente

²² MELLO FRANCO, A. A. (1965). *Evolução da crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

²³ Apenas a título de exemplo, podemos mencionar as influentes análises de Maria do Carmo Campelo Souza sobre as relações entre Estado, Partidos e Arenas Decisórias no pós-1930 (SOUZA, 1985: p. 78; 1990, passim.).

²⁴ PEREIRA, O. D. (1961). *Quem faz as leis no Brasil?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Cadernos do Povo Brasileiro.) v. 3.; PEREIRA, O. D. (1963). *Que é a Constituição? (Crítica à Carta de 1946 com vistas a Reformas de*

sub-intitulado “*Crítica à Carta de 1946 com vistas às reformas de base*”, Pereira defende a tese de que o parlamento brasileiro, inteiramente controlado por segmentos oligárquicos subordinados ao imperialismo norte-americano, era o principal obstáculo político à implantação de reformas sociais no Brasil e o responsável pela manutenção do quadro jurídico excessivamente protetor dos direitos de propriedade, desnacionalizador e instaurador de uma situação de cidadania civil, social e política limitada no período. As evidências mais relevantes examinadas pelo autor para fundamentar suas teses são os dispositivos da Constituição de 1946 que consagravam este quadro jurídico-político, uma série de “cases” de elaboração legislativa onde estas forças sociais hegemônicas faziam valer seus interesses, assim como uma série de leis-chave promulgadas no período que, no entender do autor, protegiam os interesses do capital imperialista anglo-americano e as oligarquias nacionais a eles associadas, obstaculizando o desenvolvimento econômico e a industrialização nacionais. Para Pereira a Constituição de 1946, o fundamento último de tal quadro jurídico, era o principal obstáculo à execução de reformas de base nacionalistas e distributivas que conduzissem o país para novos patamares de desenvolvimento econômico e social. Entretanto, os trabalhos de Osny buscam mais efetuar uma denúncia política das forças sociais que a seu ver que controlavam o Congresso Nacional no período, do que propriamente uma análise sistemática sobre o papel do Legislativo no sistema político brasileiro na época, especificamente na elaboração da política econômica.

Logo após o golpe de 1964, é publicado o estudo clássico de FURTADO (1965)²⁵ sobre as relações entre o Legislativo e o “desenvolvimento” econômico no período 1945-1964. Escrito no contexto imediatamente posterior ao golpe de 1964 e diretamente marcado por aquela experiência política, traz uma visão clássica sobre o papel do Legislativo como o principal “obstáculo ao crescimento econômico” nesta quadra histórica. Para Furtado, o Congresso Nacional é visto como um centro de poder dominado por “interesses particulares” e controlado pelas “oligarquias regionais”, especialmente as oligarquias dos estados mais atrasados, que obstaculizam diversas medidas tendentes a promover uma autêntica “política de desenvolvimento econômico” no país.

Base). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Cadernos do Povo Brasileiro.) v. 23. Os trabalhos de Osny Duarte Pereira, jurista e um dos principais intelectuais da ala esquerda do ISEB, tiveram grande impacto na época e foram tirados de circulação logo após o golpe de Estado de abril de 1964.

²⁵ FURTADO, C. Obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil. *Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 129-145, 1 sem. 1965. Pelo caráter altamente instigante e atual de sua análise, o texto de Furtado ainda hoje pode ser lido com proveito e deve servir de ponto de partida para qualquer estudo abrangente sobre as relações entre processo político e desenvolvimento capitalista no Brasil, não obstante as críticas que lhe possam ser feitas, especialmente a de que, embora o Legislativo no período não tenha se constituído propriamente num “obstáculo ao desenvolvimento” capitalista no Brasil *tout court*, como observado pela literatura posterior, isso não implica afirmar que ele não tenha efetivamente se convertido num “obstáculo” à execução de determinadas políticas governamentais, conforme veremos adiante. Para uma crítica bem fundamentada às teses clássicas de Furtado apresentadas de maneira condensada nesse texto, conferir os trabalhos de FONSECA (2003) e BASTOS (2001), já citados anteriormente.

Ainda segundo o autor, o Legislativo vetava sistematicamente os ajustes macroeconômicos necessários à continuidade do processo de desenvolvimento industrial, devido à composição majoritariamente oligárquica da Câmara dos Deputados e do Senado, ocasionada pelas desigualdades regionais exacerbadas e legitimadas pelo sistema eleitoral vigente nas eleições proporcionais brasileiras. Assim, menos do que um órgão institucionalmente fraco e sem prerrogativas decisórias, o Legislativo é visto como uma instituição sob o controle incontornável das oligarquias agrárias de unidades administrativas menos desenvolvidas, que legitima uma política econômica excludente e tendente a manter o país numa situação de subdesenvolvimento, ao vetar ou “engavetar” projetos de cunho mais desenvolvimentista e redistributivista de autoria do Executivo e de parlamentares alinhados com propostas desenvolvimentistas. Embora não apresente evidências sistematizadas de tal fenômeno de obstaculização de uma “política de desenvolvimento” por um Legislativo controlado por oligarquias regionais, Furtado menciona a paralisação, nas Comissões do Congresso, de várias medidas nesse sentido, especialmente de projetos de lei regulamentando a reforma agrária, a política tributária, e diversas outras proposições de cunho distributivista e industrializante (FURTADO, 1965: p. 142)²⁶.

Quase contemporâneo ao trabalho de Furtado, embora não o cite na bibliografia nem debata diretamente com suas teses, é o excepcional estudo de Gabriel Cohn, já citado, sobre a criação da Petrobrás (COHN, 1968). Cohn defende a tese de que, após a redemocratização de 1946, a restauração dos órgãos legislativos foi responsável pela presença de um novo ator (os “políticos”) na lógica do processo decisório referente ao Petróleo no pós-1930, antes monopolizada por “técnicos e burocratas”. Foi a introdução desses novos atores políticos no processo decisório referente ao petróleo que fez com que o projeto de lei originalmente enviado pelo Executivo fosse modificado no sentido de incorporar demandas de setores mais desenvolvimentistas e nacionalistas, ao alterar a Mensagem Presidencial originalmente enviada pelo Executivo, que não contemplava nem o monopólio da exploração e refino do Petróleo, nem a proibição da prospecção de empresas estrangeiras²⁷. A evidência apresentada pelo autor para fundamentar tal tese é a própria tramitação

²⁶ Segundo o autor, “As pretensões ‘desenvolvimentistas’ do Poder Executivo se traduzem em planos de obras públicas, metas de investimentos, etc., que constituem um compromisso do chefe com a massa. No Congresso, que habilmente assimilou a retórica do populismo, esses planos não enfrentam obstáculos maiores, sendo aprovados como simples ‘autorização de gastos’. Entretanto, não tem o mesmo comportamento o Congresso no que respeita ao financiamento das obras, negando-se a discutir toda reforma tributária que permita efetivo aumento da capacidade fiscal do governo com base numa distribuição da carga fiscal socialmente mais justa. Todas as iniciativas legislativas visando a modificar o marco institucional em que se apóia o sistema de poder ou alterar a distribuição de renda, seja de iniciativa do Executivo ou de algum parlamentar, são anuladas nas Comissões do Congresso. Um inquérito recente indicou a existência, nas gavetas dessas comissões, de mais de duas centenas de projetos de reforma agrária” (Op. Cit., p. 142).

²⁷ Ou, segundo as palavras do próprio autor: “a entrada do Estado brasileiro na área de atividades configurada pela prospecção, refino, e transporte bruto do petróleo não deriva de uma decisão unívoca, tomada num momento dado por uma

da Lei 2.004, de 03 de outubro de 1953, que criou a Petrobrás, objeto de ampla controvérsia e mobilização política no pós-guerra, num movimento cívico que ficou conhecido na história brasileira como a “Campanha pelo Petróleo”, que teve sua origem justamente na tramitação de proposições legislativas sobre o assunto no Congresso Nacional. Assim, ainda que indiretamente, o trabalho de Cohn nos permite matizar a tese anterior de Furtado do Legislativo como um “obstáculo político” à implementação de uma “política de desenvolvimento” entendida em seu sentido amplo, dado que foi este o órgão responsável pela aprovação de uma das principais medidas nacionalistas e desenvolvimentistas de política econômica nesta fase, “radicalizando” em certo sentido a proposta inicialmente enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional. Entretanto, uma limitação do estudo de Cohn é restringir-se ao exame da tramitação de apenas uma proposição, não efetuando uma análise abrangente da produção legal no período, assim como das agendas econômicas propostas e aprovadas pelo Executivo e pelo Legislativo, o que limita o alcance de suas inferências, tornando seu estudo um tanto quanto inconclusivo.

Após o estudo de Cohn, podemos mencionar a tese de mestrado de Clóvis Brigagão²⁸. Trata-se de trabalho pioneiro pois, pela primeira vez, foi empreendida uma análise agregada e sistemática de proposições (basicamente projetos de lei) propostas e aprovadas pelo Executivo e pelo Legislativo no período para a sustentação de algumas teses gerais sobre o processo político brasileiro e sobre as relações entre os poderes nessa quadra história. O autor debate diretamente com a teses de Furtado e outras formulações presentes de maneira difusa na literatura anterior sobre o papel do Legislativo e dos partidos políticos brasileiros, dentre as quais podemos destacar: (1) as teses segundo as quais o Legislativo teria se configurado como um “obstáculo político” à aprovação da agenda modernizante do Executivo, especialmente no tocante às medidas desenvolvimentistas; (2) as teses segundo as quais os partidos seriam indiferenciados ou homogêneos do ponto de vista ideológico-programático e da produção legal, sendo portanto indiferente para o processo decisório o percentual relativo destes partidos nas casas legislativas. Assim, a partir da análise agregada das proposições no período, Brigagão procura demonstrar teses simetricamente opostas, ou seja: (1) Que o Legislativo não foi obstáculo à aprovação da agenda do Executivo, pois as taxas de aprovação de PLs do Executivo mantiveram-se altas por todos os períodos governamentais; (2) que o padrão de proposição e de aprovação de projetos de lei variou de partido para partido, evidenciando assim a inconsistência das formulações que apontam a

unidade monolítica (supostamente o Estado), mas é o resultado de ações de diversos grupos sociais”, ação esta que teve no Legislativo um espaço privilegiado de manifestação e articulação (Op. Cit., p. 3).

²⁸ BRIGAGÃO, Clóvis. *Poder e legislativo no Brasil: análise política da produção legal de 1959 a 1966*. Rio de Janeiro, 1973. Mestrado (Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, IUPERJ.

natureza indiferenciada e “pré-ideológica” dos mesmos no período em tela. Para demonstrar tais proposições, seu universo empírico de observação, como foi dito, são evidências sobre os projetos de lei propostos e aprovados pelo Congresso brasileiro entre os anos de 1959 e 1966. Além dessa limitação de ordem cronológica, outra limitação da análise de Brigagão é a de não examinar em nenhum momento o *conteúdo* da agenda de cada um dos poderes, limitando-se à análise quantitativa das taxas de aprovação, num elevado nível de agregação.

ABRANCHES (1973)²⁹ também criticará a visão do Legislativo como “obstáculo institucional” ao processo de mudança social e econômica, insistindo em que as características da atuação do Legislativo devem ser entendidas menos como “medida de ineficácia”, mas antes como próprias ao papel do parlamento no sistema político brasileiro, em sua missão de preservar um determinado “padrão de dominação composto por grupos com interesses divergentes” (p. 70), ou seja, o famoso “Estado de Compromisso”. Para o autor, o Congresso Nacional não pode ser considerado um “obstáculo ao desenvolvimento” abstratamente considerado, mas sim o espaço político de articulação de um novo *sistema de dominação*, num contexto de “crise de hegemonia”, cuja função no entanto é eminentemente “conservadora”. Segundo o autor, “A tentativa de avaliar o poder real do Congresso, no processo de decisões, através de sua eficiência na implementação de medidas necessárias ao cumprimento de objetivos desenvolvimentistas não produz resultados adequados. Na verdade, o poder do Congresso se manifestou, no Brasil, mais pelo que impediu que fosse feito do que pelo que efetivamente fez” (Op. cit., p. 75).

Assim sendo, o Congresso brasileiro, através de sua ação obstrutiva, agiu como um “mecanismo de seletividade” do processo decisório, definindo os limites e parâmetros institucionais dentro dos quais o Executivo poderia planejar o desenvolvimento econômico do país. Como evidências desse papel eminentemente “negativo” desempenhado pelo Legislativo brasileiro, o autor menciona o veto sistemático desse órgãos a tentativas de reforma cambial, bem como o “engavetamento” de propostas de reforma agrária pelas Comissões encarregadas de dar pareceres aos projetos de lei: “O fato de inúmeros projetos de reforma agrária, tributária, educacional ou outra qualquer terem terminado nos arquivos das Comissões, não deve ser visto como medida de ineficácia, mas como resultado de um sistema de compromissos no qual estes itens entram como pontos de conflito e ameaça, portanto, a sua manutenção” (idem, p. 75). Entretanto, o autor não esclarece quais são estes projetos muito menos procede a uma análise sistemática dos mesmos, não estabelecendo qualquer

²⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. *O processo legislativo: conflito e conciliação na política brasileira*. Brasília, 1973. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciências Sociais, UnB.

conteúdo substantivo ao “sistema de dominação” que o Legislativo no período teria como função manter.

A nosso ver, Abranches critica acertadamente Furtado por identificar o “processo de desenvolvimento” em geral, com um *determinado tipo de modelo ou estratégia de desenvolvimento capitalista* que poderia ter sido implantado no Brasil pós-1930, ou seja, um tipo de desenvolvimentismo de cunho mais nacionalista e distributivo, com o qual o próprio Furtado se identificava do ponto de vista ideológico. Assim, não se poderia de fato caracterizar o Legislativo brasileiro no período como um obstáculo ao desenvolvimento *tout court*, apenas por ter “engavetado” determinados projetos de cunho mais nacionalista e redistributivo propostos por atores partidários situados à esquerda do espectro político³⁰. Mas a deficiência da análise de Abranches reside, a nosso ver, em não dar nenhum conteúdo às categorias “sistema de dominação” e “desenvolvimento econômico” por ele utilizadas, de certa forma reproduzindo o caráter excessivamente abstrato da análise de Furtado por ele criticada. Ora, é evidente que o Legislativo no período em tela, assim como em outros períodos aqui e alhures, deu sustentação a um determinado “modelo de dominação” ou sistema de hegemonia. Ocorre que definir esse sistema hegemônico implica dentre outras coisas caracterizar com precisão o modelo de desenvolvimento capitalista implementado no país neste período histórico dando-lhe algum conteúdo econômico substantivo mais definido³¹. Este movimento analítico não é efetuado por Abranches, pelo que sua análise peca por um certo formalismo.

Destaca-se, em seguida, a coletânea de trabalhos sobre o Legislativo brasileiro organizada por Cândido Mendes (MENDES, 1975)³² e publicada em pleno regime militar, contendo uma série

³⁰ Como afirma o autor, “Isso não quer dizer que a ação impeditiva do Congresso tenha impossibilitado o desenvolvimento econômico do país. Ela qualificou-o, impondo-lhe limites. O que se afirma é que o contexto específico das relações Executivo/Legislativo foi importante na definição do modo de desenvolvimento (sic) adotado pelo país. Alguns exemplos podem ilustrar melhor o que se está afirmando” (p. 77). Em seguida, Abranches cita como exemplos desse papel eminentemente “impeditivo” do Congresso Nacional na época a resistência legislativa à reforma agrária (p. 77); a política cambial que, segundo o autor, “até 1953 favorecia mais o setor tradicional que o industrial” (sic., p. 78); e os obstáculos postos pelo Congresso à realização de uma reforma tributária de cunho distributivista (p. 80).

³¹ Definimos modelos, estratégias ou vias de desenvolvimento como um padrão alocativo implementado numa dada formação social que articula de forma consistente diversas variáveis de controle macroeconômico ou “possibilidades estruturais de equacionar de modo distinto as questões da revolução burguesa” (DRAIBE, 1985: p. 33), ou seja, as questões do Estado, do capital estrangeiro, agrária, redistributiva, institucional etc.. Quando uma estratégia, via ou modelo prepondera sobre os demais na formulação de uma dada política governamental, dizemos que esse modelo é hegemônico. Quando uma via de desenvolvimento capitalista não consegue ser guiada ao *status* de formulação de políticas governamentais, dizemos que esse modelo é subalterno, ou não-hegemônico. À complexa operação político-ideológica de integração de perspectivas divergentes somada à definição dos objetivos políticos e organizacionais globais de uma coletividade humana qualquer sob a declaração manifesta de concretizar seus supostos “interesses nacionais”, denominamos *hegemonia*.

³² MENDES, Cândido. (Org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

de estudos importantes de pesquisadores e autoridades governamentais sobre a temática mais geral das relações entre o “Legislativo e o Desenvolvimento”, alguns dos quais abordando a dinâmica de funcionamento do parlamento brasileiro no período 1946-1964. Dentre estes estudos, destacam-se os influentes trabalhos de Roberto Campos (CAMPOS, 1975), e de Alexandre Barros (BARROS, 1975). Campos defende uma tese clássica que iria ser constantemente reproduzida pela literatura posterior, especialmente por autores de perfil ideológico mais conservador, segundo a qual o Legislativo seria um “engenho de inflação”, ao aprovar predominantemente leis autorizatórias de gastos sem a contrapartida de criação de fontes de receita, e impedir qualquer esforço sério de ajuste fiscal e de implementação de políticas anti-inflacionárias no período, afetando assim negativamente o processo de desenvolvimento econômico brasileiro por ser uma das principais causas da inflação.³³ Já Barros defende a tese, que também seria reproduzida pela literatura posterior, segundo a qual haveria no período uma tendência inexorável e irreversível à criação de órgãos burocráticos formuladores de política econômica autônomos do Congresso (SUMOC, CEXIM), e o golpe de Estado de 1964 apenas seria um sintoma desta tendência irreversível de perda de influência do parlamento sobre fatias substantivas do processo decisório, especialmente da política econômica, típicos de sociedades complexas com alto grau de diferenciação industrial, que tenderiam a concentrar prerrogativas decisórias na burocracia técnica e no Executivo, em detrimento dos órgãos de representação política. Entretanto, ambos os autores são frugais na demonstração de suas proposições, apresentando poucas evidências sistemáticas sobre o processo decisório e de elaboração legal no período.

Essa tarefa (ou seja, a produção de evidências minimamente sistematizadas para fundamentar as teses e posicionamentos exarados) seria parcialmente executada por Barry Ames que, em artigo publicado posteriormente (AMES, 1986)³⁴, propõe-se a testar a “validade empírica” do juízo de Campos sobre o Congresso ter se constituído num “engenho de inflação”. Para tanto, analisa o papel do Legislativo na distribuição do gasto público no período 1947-1964, tal como expresso nas emendas orçamentárias aprovadas pelos diferentes atores políticos então atuantes. Após a realização de testes econométricos com base de dados contendo as emendas orçamentárias elaboradas e aprovadas pelo Executivo e pelos parlamentares, o autor chega à conclusão de que, de fato, devido às regras eleitorais e às práticas de *logrolling* então predominantes no parlamento

³³ Nas palavras do próprio autor, o Congresso Nacional no período pré-1964 havia se transformado num “engenho de inflação ao multiplicar o orçamento de dispêndio, e em fator de distorção de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e de programas” (CAMPOS, 1975: p. 36).

³⁴ AMES, B. (1986). O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o político pluripartidário. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 177-205.

brasileiro, há uma elevada propensão do parlamentar brasileiro médio em concentrar-se na alocação de emendas orçamentárias de natureza *pork barrel*, i. e, que transferem recursos de maneira concentrada para as bases eleitorais dos parlamentares³⁵. Um ponto a ser destacado é que, a partir das evidências coletadas, Ames procura qualificar melhor a tese de Campos buscando demonstrar que o Legislativo não foi o único ator a deter o “monopólio do desperdício” (Ames utiliza esta expressão para qualificar os gastos em saúde, educação e obras públicas, embora não faça o mesmo para qualificar os gastos militares e em “policimento público”), na medida em que o próprio Executivo brasileiro da época também sobrecarregou o orçamento com proposições de natureza supostamente “inflacionária” (AMES, 1986: p. 202/3).

Entretanto, Ames analisa tão somente as emendas apresentadas ao orçamento, não se detendo no exame do padrão de proposição e aprovação de outras proposições legislativas e da legislação ordinária pelos parlamentares e pelo Executivo, conforme procuraremos fazer neste estudo.

Benevides (BENEVIDES, 1976), embora tome como objeto de estudo um período governamental específico, tecerá considerações gerais sobre o papel do Legislativo no sistema político 1945-1964 que se tornarão paradigmáticas, influenciando diversas formulações posteriores. A autora observa que, durante o período JK, o parlamento teve um efetivo papel político e a aliança entre PSD/PTB e os partidos satélites cumpriram uma importante função na garantia da “estabilidade” do sistema político, embora não tivesse grande participação na elaboração da política econômica, cuja iniciativa estava essencialmente nas mãos do Executivo (p. 76/77). Assim, longe de ser um espaço político sem importância e voltado apenas para o debate de políticas de natureza clientelista, o Legislativo cumpriu um papel político de relevo durante os anos JK, ao dar sustentação política a algumas das principais medidas de política econômica e social tomadas e implementadas pelo governo “embora, na área específica da política econômica, fosse praticamente alijado do processo decisório. (...) Nesse sentido, acentuamos o papel do Executivo, que assume gradativamente todas as funções referentes à política econômica, principalmente em detrimento do Legislativo, o qual não participa praticamente do processo decisório” (p. 81; 208). Outro ponto a ser destacado da análise de BENEVIDES é o de que, ao contrário de abordagens contemporâneas (e. g. SOUZA, 1976), ela sublinha a relevância

³⁵ Conforme explica o autor, *pork barrel*, no jargão da literatura norte-americana sobre Legislativo significa “projeto governamental [ou legislativo] que rende grandes benefícios fisiológicos. *Pork*, no contexto, significa recursos, obras ou empregos públicos utilizados pelos políticos como instrumentos clientelísticos, voltados mais para as vantagens políticas do que para o interesse público” (Op. Cit, p. 179). Parte-se assim, do duvidoso pressuposto de que emendas orçamentárias de abrangência local e individualizada — tais como, por exemplo, liberação de créditos para a construção de estradas, hospitais e escolas em determinadas localidades — são contrárias ao “interesse público”, enquanto outras emendas da mesma natureza — tais como gastos militares e em segurança pública, por exemplo — não o são.

dos partidos políticos (mormente da aliança PSD/PTB) para a manutenção da estabilidade do sistema político, formado por agremiações partidárias representativas de segmentos sociais bem definidos e atuantes na esfera governamental, inversamente às teses que postulam a inexistência de “governos partidários” nesse período histórico. Entretanto, embora enfatize a necessidade bem como a importância do estudo dos estatutos normativos para a compreensão do processo deliberativo sobre a política econômica³⁶, a autora não examina de maneira sistemática evidências para avaliar a participação do Legislativo na elaboração de proposições nesta área temática, concentrando seu foco de atenção no papel desempenhado pelo parlamento na garantia de estabilidade do sistema político como um todo, embora defenda a tese de que a exclusão sistemática do parlamento das arenas decisórias sobre política econômica tenha sido um dos aspectos fundamentais da estabilidade política lograda no governo JK.

Outros trabalhos que se dedicam ao exame mais sistemático das relações entre o Executivo e o Legislativo no governo JK, mas que chegam a inferências que podem ser válidas para o período como um todo, são os textos de CARVALHO (1975; 1977)³⁷. A autora procede a um exaustivo estudo das relações entre o Executivo e o Legislativo nos anos JK através do exame sistemático das principais votações nominais ocorridas durante este período governamental, demonstrando a importância da sustentação partidária para a execução das políticas governamentais pelo governo JK. Entretanto, não chega às conclusões taxativas sobre o papel do Legislativo na condução da política econômica propriamente dita.

Após os trabalhos de Carvalho, devemos destacar o livro clássico de Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 2003; Ed. Orig. 1986)³⁸, certamente o estudo mais importante sobre as

³⁶ No dizer de Benevides, o “output legal (regulamentações como portarias, leis, circulares e decretos) deve ser adotado como a variável básica, como a fonte de evidências mais importante para o analista de políticas governamentais. Deve ser levado em conta o caráter multidimensional dos regulamentos (no sentido de que se relacionam com várias dimensões do grupo, atividade ou comportamento atingido) e o problema da sua implementação efetiva, pois o simples fato de que uma lei foi feita não significa que será aplicada” (p. 208). Entretanto, a autora limita-se a postular tal proposição, sem apresentar evidências nem análises empíricas sistemáticas sobre nenhum dos *outputs* legais referidos.

³⁷ CARVALHO, M. I. V. DE. (1975). Conflito e consenso no Legislativo; um trabalho introdutório. In: MENDES, C. (Org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago. p. 157-184 & CARVALHO, M. I. V. (1977). *A colaboração do Legislativo para o desempenho do Executivo durante o governo JK*. Rio de Janeiro, 1977. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, IUPERJ.

³⁸ SANTOS, W. G. (2003). *O cálculo do conflito. Estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ. No item “O papel do Legislativo na produção de políticas” (p. 212-215), Santos constrói um diagrama mostrando que o Legislativo detinha papel central no sistema decisório do período (comparativamente a outras arenas decisórias tais como o Executivo, a burocracia e as corporações), por ser o único ator a desempenhar funções relevantes em todos os tipos de decisão tomadas (distributivas; regulatórias; redistributivas e constitucionais). Entretanto, limita-se a postular tal característica do processo decisório no período, sem fornecer nenhuns indicadores objetivos ou empíricos que fundamentem tal postulação. Ainda segundo o mesmo autor: “Em praticamente nenhuma área dispunha o Executivo de carta branca para agir. Até mesmo medidas de curto prazo deviam ser autorizadas pelo Legislativo antes de

relações entre o Executivo e o Legislativo no período pré-1964 no Brasil. Esse autor diferencia-se claramente dos trabalhos anteriores, ao destacar as relações entre o Executivo e o Legislativo e o papel do parlamento como elementos centrais do desempenho do sistema político brasileiro. Assim, longe de ser um órgão de natureza eminentemente clientelista que ocupava uma posição apenas periférica no processo decisório, o Legislativo teve um papel-chave no sistema político brasileiro, sendo uma instituição cujo desempenho estava estritamente associada ao bom funcionamento da democracia brasileira. Foi o curto-circuito desse funcionamento, através da ocorrência de uma “crise de paralisia decisória”, o principal fator responsável pelo colapso da democracia brasileira no período e de sua substituição por um regime autoritário. Entretanto, o objetivo central do autor é a demonstração de sua tese de como as relações entre Executivo e o Legislativo levaram a um impasse o sistema político brasileiro da época, e não a caracterização precisa do parlamento na elaboração da política econômica, ou o exame detalhado de uma área temática específica.

Fabiano Santos (SANTOS, 1995)³⁹, busca utilizar-se do paradigma da escolha racional para explicar o padrão de proposições legislativas apresentadas e aprovadas pelos parlamentares entre os anos de 1959 e 1963. Aplicando uma tipologia específica às leis aprovadas, o autor chega à conclusão de que houve um amplo predomínio das leis do tipo TCR/Transferência Concentrada de Recursos na produção legal dos parlamentares, independentemente dos partidos aos quais são filiados e à sua região de origem, padrão este que o autor identifica com uma prática de cunho “clientelista” por parte dos deputados (SANTOS, 1995: p. 05, 106 e *passim*). Para o autor, as causas do predomínio desse tipo de lei residem no menor “custo de oportunidade política” da aprovação de tal tipo de proposição, e isso se dá devido à maior divisibilidade desse tipo de leis, bem como aos mecanismos de *logrolling* inerentes à atividade parlamentar que derivam de um sistema eleitoral tal como o existente no país⁴⁰. Assim, para Santos o Legislativo brasileiro no período 1945-1964 foi um

serem postas em funcionamento, e a implementação de qualquer política era acompanhada de perto por desconfiadas comissões do Congresso. (...) O Congresso detinha o monopólio sobre o processo de legitimação, podia bloquear as ações do Executivo, recusando-se a converter seus desejos em leis e, neste sentido, detém grande importância estratégica para os pesquisadores. *Se a crise brasileira de 1964 foi uma crise de paralisia decisória, e se o Congresso brasileiro era um canal necessário para as decisões políticas, estão a produção de políticas do Legislativo refletiria a crise que corroía o sistema e estaria em constante declínio.* As seções seguintes demonstrarão que realmente foi este o caso” (Op. Cit., p. 214/215). Para um aprofundamento mais recente destas proposições, cf. o artigo de Fabiano Santos (SANTOS, 2007).

³⁹ SANTOS, Fabiano. (1995). *Teoria de decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro, 1994. 138 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IUPERJ. O autor classifica a produção legal do período posterior a 1959 em quatro tipos de leis: TCR/Transferência Concentrada de Recursos; TDR/Transferência Difusa de Recursos; RC/Regulação Concentrada; RD/Regulação Difusa.

⁴⁰ O *logrolling*, no jargão da escola da *public choice* e da “escolha racional”, é o mecanismo por intermédio do qual os políticos oferecem seu apoio a medidas que lhe são indiferentes ou apenas levemente prejudiciais, em troca da aprovação de colegas a projetos que lhe são prioritários do ponto de vista eleitoral, caracterizando assim uma relação de troca de

órgão de cunho eminentemente clientelista, com os parlamentares encarregando-se de transferir recursos para suas bases eleitorais em troca de votos. Fabiano Santos entretanto não examina o conteúdo das leis originárias do poder Executivo, nem o papel do Legislativo na produção de normas gerais, muito menos as de natureza econômica, limitando suas evidências à aplicação de sua tipologia às leis aprovadas pelo Congresso brasileiro entre os anos de 1959 e 1963, usando ao que parece da mesma base de dados utilizada por BRIGAGÃO (1973) e SANTOS (1986) em estudos anteriores.

PESSANHA (1997; 2002)⁴¹, empreendeu uma análise geral das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil no período entre os anos 1946 e 1997, a partir do estudo da produção legal e dos mecanismos de controle externo exercido pelo Congresso Nacional sobre o Executivo. A partir da análise agregada da produção legal no período, especialmente a origem das leis e a emissão de decretos pelo Executivo, mostra o autor que no período compreendido entre os anos de 1946 e 1964, houve uma relação mais equilibrada entre os poderes do que nos períodos posteriores da história política brasileira, seja durante o regime militar (1964-1985), seja durante a restauração democrática que lhe seguiu, nos quais houve um amplo predomínio do Executivo sobre o Legislativo, inibindo as prerrogativas deste último de legislar e fiscalizar os atos daquele poder. Entretanto, Pessanha não analisa de maneira sistemática os projetos de lei, nem o papel do órgão legislativo na discussão de nenhuma área temática específica, concentrando-se tão somente nas tendências de longa duração das relações institucionais entre os poderes.

Em seguida ao trabalho de Pessanha, podemos mencionar o influente livro de Edson Nunes sobre as “gramáticas políticas” no Brasil, onde o autor retoma e sistematiza teses sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo defendidas pela literatura anterior (NUNES, 1997; SOUZA, 1990; LEFF, 1968)⁴². Para estes autores, o Legislativo e os partidos políticos tiveram papel bastante secundário no processo político do período, sendo predominantemente espaços políticos de “trocas clientelistas”. Devido à fraqueza das instituições parlamentares em representar efetivamente os interesses dos diferentes grupos sociais, as relações entre “Estado” e “Sociedade” no período foram organizadas a partir de “quatro gramáticas” ou padrões institucionalizados de relações entre o

favores independente das preferências ideológicas e dos valores aos quais aderem os atores em tela (SANTOS, 1995: p. 53).

⁴¹ PESSANHA, C. F. *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo, 1997. 201 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - FFLCH, Universidade de São Paulo; PESSANHA, C. F. (2002). O poder Executivo e o processo Legislativo nas Constituições brasileiras. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ-FAPERJ. p. 141-193.

⁴² NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 2 ed. Rio de Janeiro/Brasília: Zahar/Enap.

Estado e os diferentes grupos sociais e cidadãos: o clientelismo, o corporativismo; o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Cada um desses padrões se cristalizou em um período específico da história republicana brasileira, sendo que o Legislativo desempenhou um papel bastante periférico nesse processo de agregação e representação de interesses

Edson Nunes reproduz os resultados e busca dialogar com uma série de outros trabalhos (LAFER 2002; SOLA, 1998; GEDDES, 1999), que também postulam a exclusão do Legislativo do processo decisório sobre a política econômica do período. Segundo o autor, havia uma “divisão do trabalho entre tecnoburocratas e políticos”, onde os técnicos ocupavam as agências econômicas encarregadas de implantar as políticas “desenvolvimentistas” e imprimir “racionalidade” ao sistema político, enquanto as elites políticas ou os “políticos” no sentido estrito do termo controlavam o Congresso Nacional, o espaço político de intermediação de trocas por excelência: “o desenvolvimento e a industrialização, que estavam na agenda do Executivo, dos tecnoburocratas e dos empresários, foram implementados por outros canais que não os dos partidos” (p. 81) e do Legislativo, atores políticos estes orientados por uma lógica predominante ou exclusivamente clientelista. Assim, o Congresso teve papel nulo na elaboração e condução das políticas desenvolvimentistas, as quais foram executadas por um estrato de técnicos-políticos “insulados” das injunções partidárias: “Embora o Congresso discutisse os problemas mais importantes, a luta diária por políticas e valores básicos a serem implementados, de acordo com uma perspectiva mais nacionalista e estatizante, iria acontecer em uma nova arena política: o aparelho de Estado. Foram lutas travadas por técnicos com claras e fortes orientações políticas e nenhuma filiação partidária (sic.). (...) Driblar os partidos foi a principal fórmula utilizada pelas elites desenvolvimentistas. Após a redemocratização, funcionários públicos pró-desenvolvimento enfrentaram um sistema partidário baseado no clientelismo e uma burocracia que aparentemente tinha resistido com sucesso aos esforços universalistas de reforma” (p. 96).

Por fim, dentre os trabalhos mais recentes sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo nesta fase história, podemos mencionar as contribuições de GENNARI (1999), SANTOS (2003) e LIMONGI (2005)⁴³. O primeiro destes trabalhos constitui-se num minucioso estudo de caso sobre a tramitação da Lei de Remessa de Lucros, enquanto que os dois últimos procuram enfatizar os condicionantes institucionais das relações entre o Executivo e o Legislativo nos dois períodos de vigência da democracia presidencialista brasileira demonstrando que, no período 1946-1964, ao

⁴³ SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ. (Coleção Origem.); o cap. II do livro “Patronagem e poder de agenda na política brasileira”, é um artigo publicado originalmente no ano de 1997 na revista *Dados*; & FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (2006). Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G. A.; RENNÓ, L. (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 249-280.

contrário do etapa democrática aberta com a promulgação da Constituição de 1988, devido às regras institucionais que davam menor poder de agenda ao Executivo e aos líderes partidários, vigorou uma “agenda compartilhada” entre Executivo e Legislativo, ao contrário da “agenda imposta” com forte predomínio do Executivo, existente no período democrático mais recente. Para demonstrar tais teses, os autores se utilizam de uma série de indicadores para caracterizar com maior precisão o padrão de relação entre os poderes bem como o comportamento dos atores político-partidários nesses dois períodos históricos. Entretanto, tais estudos mais recentes não se preocupam em examinar nenhuma área temática específica, muito menos analisar sistematicamente o papel do Legislativo na deliberação e sugestão de proposições econômicas. Apenas FIGUEIREDO & LIMONGI tangenciam o problema ao demonstrarem, a partir da análise agregada de proposições, que as agendas do Executivo e do Legislativo eram mais homogêneas (no tocante à distribuição por assunto) no período 1945-1964 do que na fase democrática mais recente, onde há uma clara “divisão do trabalho” entre os poderes, com maior concentração do Executivo na legislação sobre assuntos econômico-financeiros e administrativos, enquanto o Legislativo predomina em temas de natureza social (Op. Cit., p. 206).

Resumindo, podemos observar, em linhas gerais, as seguintes vertentes principais de análise sobre o papel do Legislativo brasileiro e, em última instância, dos próprios partidos políticos no processo de tomadas de decisões sobre as políticas governamentais no sistema político brasileiro entre os anos 1946 e 1964:

Em primeiro lugar, uma vertente que podemos considerar como a corrente dominante da literatura, que afirma que o Legislativo e os partidos foram esvaziados de suas funções governativas e de representação de interesse, e estiveram ausentes do processo deliberativo sobre políticas governamentais relevantes, especialmente as políticas econômicas impulsionadoras do processo de industrialização acelerada implementadas após a redemocratização de 1945-1946 (LEFF, 1968; MARTINS, 1976; SOUZA, 1990; SAES, 1996, NUNES, 1992; LAFER, 1999; SOLA, 1998, para citar apenas os mais representativos), *abdicando* assim de deliberar sobre políticas governamentais de natureza geral. Mesmo estudos que abordam o processo decisório sobre políticas econômicas como um processo mais conflitual (DRAIBE, 1985; SOLA, 1990), centram-se mais no Estado no sentido estrito (ou seja, a burocracia de carreira e o aparelho Executivo, especialmente a presidência da República) do que na interação entre as várias instituições que compõem o sistema político. Assim, para essa abordagem o Legislativo e os partidos políticos de uma maneira geral são considerados instituições de natureza predominantemente “clientelista” e esvaziadas de suas funções propriamente “representativas”, que pouco contribuíram para o desenvolvimento econômico, situando-se numa posição política subalterna em relação ao Executivo ou à burocracia de Estado,

que praticamente monopolizou a “racionalidade técnica” responsável pela formulação dos estatutos normativos que viabilizaram a implementação da agenda desenvolvimentista⁴⁴.

Em segundo lugar, podemos citar aqueles autores para os quais o Legislativo desempenhou um papel de certa importância no processo decisório, seja como ator com potencial de veto de políticas governamentais decisivas (FURTADO, 1965) e com capacidade de estabelecer parâmetros para a implementação de políticas governamentais relevantes (ABRANCHES, 1974), seja como uma instituição capaz de estabelecer uma “agenda compartilhada” com o Executivo, ao contrário do Congresso no período posterior a 1988 (SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; SANTOS, 2007). Assim, embora não detivesse a iniciativa sobre o processo decisório, o Congresso Nacional poderia interferir significativamente em algumas decisões específicas, alterando os rumos das deliberações das diretrizes emanadas pelo Executivo, embora não tivesse um papel dominante do sistema decisório como um todo⁴⁵.

Por fim, e não menos importante, podemos mencionar aqueles autores que afirmam que o Legislativo desempenhou um papel acentuado no sistema político brasileiro da época por se constituir numa instituição-chave pela qual passavam as decisões mais relevantes do sistema político. Justamente por ter relevância no processo político, foi que as deficiências em seu funcionamento, especialmente em suas relações com o Executivo, foram os principais responsáveis pela geração de uma situação de “paralisia decisória” nessa quadra histórica, causadora em primeira instância do colapso da experiência democrática do período 1946-1964 (SANTOS, 2003)⁴⁶.

⁴⁴ Para usar uma expressão da tipologia contida no artigo clássico de MEZEY (1975), o Legislativo brasileiro no período 1946-1964 seria um Legislativo essencialmente “legitimador” ou “carimbador”, na medida em que não rejeitaria sistematicamente ou modificaria as iniciativas do Executivo, nem estabeleceria parâmetros de monitoramento eficazes para a ação dos órgãos burocráticos, responsáveis pelo estabelecimento de limites políticos eficazes à ação de tais órgãos. A respeito de tal tipologia, cf. também o recente artigo de SANTOS, F. (2005). A reforma do poder legislativo no Brasil. *Plenarium*, Brasília, v. 1, p. 26-40, jul./dez.

⁴⁵ Ou, de acordo com a tipologia citada de Mezey, o Congresso seria um Legislativo “reativo” ou “consultivo”, na medida em que o parlamento *delegaria* a iniciativa das proposições ao Executivo e “a definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares que lideram o partido ou a coalizão legislativa majoritária” (SANTOS, 2005: p. 32).

⁴⁶ Pelo menos é o que se pode depreender das passagens citadas anteriormente. Ou, para usar os termos da tipologia clássica de Mazey, o Legislativo no período foi um “Legislativo ativo”, na medida em que possuiria a iniciativa do processo decisório, tendo o predomínio no processo de aprovação de leis e sendo uma instituição fundamental na implementação de programas e de alocação de recursos (SANTOS, 2005: p. 31). O que não implica afirmar necessariamente que o parlamento predominasse no processo decisório como um todo, e em todas as áreas temáticas.

1.3) Referencial teórico-metodológico e objetivos.

Esse longo inventário da bibliografia sobre relações Executivo/Legislativo e elaboração da política econômica no período visa, antes de mais nada, justificar a necessidade de estudos mais sistemáticos sobre o papel do Legislativo, na medida em que ainda subsistem uma série de lacunas, empíricas e analíticas, para uma compreensão mais abrangente da natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo nesta quadra histórica, especialmente no tocante ao papel do Legislativo no processo de desenvolvimento econômico.

Dentre estas lacunas, podemos destacar as seguintes, relacionadas mais de perto à definição de nosso próprio objeto de estudos nesta tese:

(1) Inicialmente, devemos chamar a atenção para a ausência de dados empíricos sistemáticos e agregados sobre o padrão de produção legal e de relações entre os poderes, tal como evidenciado pelas proposições apresentadas e aprovadas no período, bem como da caracterização de eventuais tendências de longa duração que derivam de tal padrão. Ou seja: ainda está por ser feito um balanço quantitativo mais abrangente das proposições econômicas propostas e aprovadas no período e quais atores a sugeriram;

(2) Em segundo lugar, observe-se a falta de estudos de caso mais sistemáticos sobre decisões econômicas específicas que tramitaram pelo Legislativo, e os diferentes posicionamentos de parlamentares e facções partidárias surgidos no curso de tais debates⁴⁷;

(3) Por fim, podemos mencionar uma terceira lacuna de relevo na literatura sobre as relações entre sistema político e o processo de desenvolvimento econômico nesta quadra história, que é o da ausência de estudos mais sistemáticos sobre o processo de formação, aprovação e implementação da *agenda substantiva* de cada um dos poderes, que se baseiem em evidências sistemáticas sobre as medidas propostas e aprovadas por cada um deles, bem como sobre a taxa de aprovação de tal agenda. Ou seja: faltam ainda indicadores mais precisos para definir a agenda do Executivo, bem como sua taxa de sucesso e fracasso na aprovação desta agenda, especialmente na arena econômica, mas também em outras áreas temáticas.

⁴⁷ Cf. a afirmação de Leopoldi reproduzida anteriormente, onde a autora lista sistematicamente algumas das mais importantes decisões de política econômica que tramitaram pelo Legislativo durante esta etapa histórica.

Naturalmente, nos limites deste trabalho, é inviável a pretensão de preencher todas estas lacunas. Por isso, buscaremos contribuir para sanar apenas algumas delas, na seguinte seqüência: (1) Inicialmente, efetuaremos um estudo de caso relativamente minucioso sobre os debates relacionados à redação dos dispositivos mais relevantes do título *Da ordem econômica e social* da Constituição de 1946, a fim de demonstrar que, no momento mesmo da formação do quadro institucional que iria organizar o novo sistema político brasileiro, já se delineavam com relativa precisão os termos básicos do debate econômico que acompanhou todo o período do pós-guerra. Procuraremos demonstrar que várias propostas de desenvolvimento econômico estavam presentes na Constituinte e que uma delas predominou sobre as demais, definindo certos parâmetros normativos que efetivamente influenciaram as estratégias de desenvolvimento implementadas posteriormente; (2) Em segundo lugar, procuraremos examinar dados agregados sobre a produção legal no período, a fim de caracterizar a produção legal e, se possível, extrair algumas tendências gerais do exame de tais dados. Essa análise global das relações entre o Executivo e o Legislativo servirá também para definirmos melhor os problemas de pesquisa a serem abordados nos capítulos restantes da tese; (3) Por fim, através da leitura das *Mensagens Presidenciais* e do exame do destino de algumas das principais proposições elaboradas, especialmente as de natureza econômico-financeira, procuraremos caracterizar as linhas gerais do conteúdo substantivo da agenda de cada um dos poderes no período em tela, especialmente do poder Executivo, nas diferentes gestões governamentais que se sucedem nesta fase democrática. Nossa preocupação básica aqui, entretanto, é de natureza metodológica: trata-se de sugerir uma metodologia para o estudo da aprovação e implementação da agenda econômico-financeira de cada um dos governos, no que esta agenda dependa das interações entre o Executivo e o Legislativo.

Nas páginas que se seguem, procuremos cumprir as metas acima traçadas. A hipótese básica subjacente à presente exposição é a de que o ritmo e a direção de um projeto de desenvolvimento capitalista, além do comportamento das variáveis de ordem macroeconômica de certa forma fora do controle das autoridades políticas, depende também, em grande medida (em se tratando de um regime político democrático, naturalmente), da natureza da interação estratégica que se estabelece entre o presidente e o parlamento num dado período histórico, bem como dos elementos ou fatores responsáveis pela estruturação desta interação, dos quais destacamos as seguintes: (i) as regras micro e macro institucionais que regulam o funcionamento do sistema político e as relações entre os poderes (HAGGARD & McCUBINS, 2001, FIGUEIRERDO & LIMONGI, 1999, 2006; SANTOS, 2003); (ii) a configuração do sistema partidário e o comportamento político dos partidos (COX & McCUBBINS, 1993); (iii) as estratégias de montagem e gerenciamento das coalizões de governo (AMORIM NETO, 2006); (iv) a popularidade e o estilo político do chefe do

Executivo, bem como a percepção que os atores políticos relevantes têm de tais atributos (DRAIBE, 1985; DINIZ, 2006). Ou, por outra: as interações políticas que se dão entre presidente e Congresso no contexto da elaboração da política econômica desempenham um importante papel no processo de formulação das políticas, assim como na formatação do próprio modelo capitalista de desenvolvimento adotado por um sistema econômico qualquer. Assim, longe de ter sido um processo linear impulsionado por uma “burocracia técnica” ante um Legislativo “fraco” dominado por partidos fisiológicos e de natureza clientelista, a condução da política de industrialização por parte da coalizão de elites políticas e econômicas que estavam na vanguarda deste processo (militares, empresários, industriais, lideranças partidárias) foi obra de uma constelação de elites dirigentes (*inclusive partidárias*) que deu sustentação política às medidas econômicas tomadas pelo Executivo, assim como bloqueou ou vetou sistematicamente as medidas que alteravam significativamente este padrão.

Nossa proposição básica é a de que o Legislativo desempenhou um importante papel político no gerenciamento da política econômica do período 1946-1964, dentre outros motivos por dar base de sustentação política e ideológica a um determinado modelo ou estratégia de desenvolvimento capitalista que foi qualificado por alguns autores como *desenvolvimentismo “não-nacionalista do setor público”* (BIELSCHOWSKY, 1988) e, por outros, como uma ala mais moderada e estrategicamente flexível do “nacional-desenvolvimentismo”, que não excluía a “associação” com o capital estrangeiro (BASTOS, 2001, 2004, 2007)⁴⁸. Esse papel político teve uma dimensão ao mesmo tempo “positiva” (na medida em que aprovou e sugeriu ao Executivo normas legais que impulsionaram e legitimaram iniciativas empresariais e da burocracia governamental visando a implementação de tal estratégia), quanto “reativa” (na medida em que bloqueou a adoção de medidas que procuraram alterar significativamente este padrão). Em suma: o parlamento operou como um “mecanismo de seletividade” (para transpor a expressão usada por Offe)⁴⁹ que deu

⁴⁸ BASTOS (2001); BASTOS, P. P. Z. (2004) *Raízes do desenvolvimentismo associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação pan-americana no Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: Digitado, 2004. Paper apresentado no IX Congresso Nacional de Economia Política (Sociedade Brasileira de Economia Política, 2004, Uberlândia. Anais do IX Congresso Nacional de Economia Política (Sociedade Brasileira de Economia Política, 2004). BASTOS, P. P. Z. *A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base*. Campinas: IE/Unicamp, 2007. 42 p. Texto para discussão. IE/Unicamp. n. 135, out. Para simplificar a exposição e padronizar a terminologia, adotaremos a expressão de Ricardo Bielschowsky e nos referiremos com mais frequência a essa ala mais moderada e pragmática do desenvolvimentismo através da expressão “desenvolvimentistas não-nacionalistas (setor público)”. Deve-se enfatizar que alguns autores caracterizam este mesmo modelo como “nacional-dependente” (cf. os vários textos de Bresser Pereira disponíveis em <http://www.bresserpereira.org.br/>) ou “desenvolvimentistas-cosmopolitas” (JAGUARIBE, 1969).

⁴⁹ Empregamos aqui, num contexto analítico um pouco diferente do empregado pelos autores originais, o conceito de “mecanismos de seletividade” ou de “seletividade estrutural”. A esse respeito, cf. OFFE (1982) e THERBORN (1997).

sustentação política ao Executivo para implementar suas políticas macroeconômicas e, ao mesmo tempo, bloqueou de forma sistemática a aprovação de propostas que visassem tanto uma “restauração” neoliberal ou liberal-conservadora da política de estado, quanto uma “superação”, pela via “desenvolvimentista-nacionalista” de esquerda, do modelo ou estratégia de desenvolvimento capitalista implementado no Brasil no período. Mais ainda: é apenas tendo em mente essa função “seletiva” do parlamento da época que podemos compreender melhor as relações entre o Executivo e o Legislativo nesse período histórico, assim como a natureza de algumas das crises políticas por que passou o sistema político brasileiro nessa fase histórica.

Assim, trabalharemos com as seguintes hipóteses básicas: (1) o Legislativo teve um papel bem mais ativo na elaboração e discussão da política econômica e, por conseguinte, na definição das linhas gerais do modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro, do que tradicionalmente é enfatizado na literatura a respeito da formulação da política econômica no período em questão; (2) O Legislativo operou como um “mecanismo de seletividade” das diretrizes de política econômica, ao estabelecer limites à ação do Executivo através de mecanismos legais de delegação legislativa (LUANDA, 2005). Como qualquer “mecanismo de seletividade”, ele tinha uma dimensão “negativa” (na medida em que bloqueou sistematicamente propostas alternativas de desenvolvimento capitalista — aspecto esse suficientemente enfatizado pela literatura), quanto “positiva” (i. e., foi também fonte de diretrizes políticas que tiveram eficácia no processo de elaboração da política econômica — aspecto este que é menos enfatizado pela literatura).

Sublinhe-se, por fim, que isso não equivale a afirmar que o Executivo ou as elites dirigentes (políticas e econômicas) que controlavam os centros decisórios que comandavam a política econômica não detivessem a iniciativa ou não estivessem na linha de frente do processo de implementação da agenda de industrialização acelerada ocorrido no Brasil no período posterior à segunda guerra mundial. Por ora, trata-se apenas de enfatizar que buscaremos nas linhas que seguem oferecer subsídios analíticos e empíricos para uma visão mais sistemática do papel do Legislativo nesse processo, compreensão esta que, a nosso ver, tem sido obstaculizada pelo predomínio quase generalizado, entre os analistas desta quadra histórica, das teses que postulam a existência de uma burocracia “insulada”, portadora exclusiva da “racionalidade desenvolvimentista”, contrapondo-se a um Legislativo fraco e desarticulado, orientado exclusivamente por uma lógica de natureza “clientelista” e “paroquial”, em contraposição a um Executivo orientado predominante ou exclusivamente para a implementação de uma suposta agenda “racional” de normas gerais, radicalmente contraposta à agenda legislativa.

Adotaremos também, como premissa básica da reflexão efetuada a seguir, a proposta heurística contida no livro de Sônia Draibe (DRAIBE, 1985), segundo a qual é preciso capturar os

vários “projetos” transição para o capitalismo no Brasil, menos como concretização de “modelos” elaborados por “intelectuais orgânicos” vinculados a grupos sociais, mas sim como *vias alternativas de desenvolvimento*, que se concretizam historicamente numa formação social em função do entrechoque dinâmico de interesses entre representantes dos grupos sociais relevantes em luta pela hegemonia (ou seja, pelo controle dos centros de poder do Estado Capitalista) num determinado contexto histórico e cambiante. Como observa Draibe, as vias de desenvolvimento não correspondem à concretização ou à “realização” estrita de “modelos” ou “projetos” prévios, elaborados por pensadores vinculados a determinados setores sociais, mas expressam alternativas tendenciais de encaminhamento do conjunto de questões do desenvolvimento capitalista pelos grupos sociais em luta e por suas lideranças reconhecidas, questões estas relacionadas ao “passado” (envolvendo o posicionamento em torno de problemas que fazem parte da agenda pública tais como a reforma agrária e o direito de propriedade), ao “presente” (questão nacional, associação com o capital estrangeiro, intervencionismo do Estado) e ao “futuro” (questão social, medidas distributivistas, maior ou menor amplitude da cidadania, dentre outras questões que forma parte da agenda pública de um contexto histórico determinado). Como afirma Draibe: “Nesse sentido e considerando globalmente os seus conteúdos, o conjunto dessas questões e as *alternativas* que envolvem constituem *vias de desenvolvimento* do capitalismo. Trata-se então de identificar, nas condições históricas particulares, os *interesses sociais estratégicos* que podem sustentar, a partir de si próprios, as alternativas globais para o conjunto das questões que a constituição do capitalismo coloca e, mais ainda, que logram definir, no campo das alianças e relações de poder, uma forma político-econômica de desenvolver essas alternativas de organização da sociedade” (Op. Cit., p. 17).

Para cumprir os objetivos acima expressos e ilustrar tais proposições, organizaremos nossa exposição da seguinte forma: (1) No capítulo 2, examinaremos com certa minúcia e vagar os debates travados na Assembléia Constituinte de 1946 sobre alguns dispositivos do título *Da Ordem Econômica e Social*, da Carta de 1946. A importância-chave de tais debates deve-se ao fato de eles terem definido certos parâmetros normativos gerais responsáveis pelo enquadramento e pela legitimação de determinadas diretrizes econômicas que efetivamente influenciaram as estratégias de desenvolvimento implementadas pelos *decision makers* de política econômica do período. A proposta básica aqui é a de concretizar o esquema analítico sugerido por Sônia Draibe, utilizando o conceito de vias de desenvolvimento para caracterizar os parâmetros normativos básicos que regularam o desenvolvimento capitalista do pós-guerra no Brasil, tal como corporificados na Constituição de 1946; (2) No capítulo 3, procederemos a uma análise agregada das principais proposições legislativas (leis e projetos de lei) que tramitaram no Legislativo entre 1946 e 1964. Esse trabalho, ainda não realizado de maneira sistemática e com o grau de abrangência que

procuraremos fazer nessa tese, visa a fornecer, numa “primeira aproximação”, uma visualização empiricamente abrangente e mais fundamentada de nosso objeto de estudo, assim como uma base empírica mais consistente para alguns problemas de pesquisa que serão abordados nos capítulos posteriores; (3) Por fim, a partir do Capítulo 4, buscaremos abordar a questão teórica central desta dissertação que é a da definição e da implementação da *agenda econômica* dos sucessivos governos, bem como do papel e eventual influência do Legislativo neste processo deliberativo. Como esclareceremos adiante, procuraremos reconstituir tal agenda através da análise das *principais proposições de natureza econômica apresentadas pelo Executivo ao Legislativo* e, quando possível e necessário, da consulta às várias *Mensagens Presidenciais* apresentadas pelos presidentes da República no início das sessões legislativas, onde é efetuado um balanço sistemático das realizações governamentais, assim como das propostas enviadas aos órgãos legislativos e dos resultados dos principais projetos de lei apresentados pelo Executivo ao Legislativo, especialmente no tocante a temas econômicos. Trata-se, assim, de abordar um problema teórico-metodológico que a literatura de origem anglo-saxã (COX & McCUBBINS, 2005)⁵⁰ convencionou chamar do problema do *agenda setting*, o qual tem se constituído no objeto central de análise de alguns estimulantes estudos recentes sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, especialmente no período democrático mais recente (AMORIM NETO, 2006; COUTO, 2001; DINIZ, 2005, 2006) que, como os próprios títulos indicam, abordam alguns dos problemas centrais que constituem o objeto da presente investigação.

Entretanto, antes de passarmos para a exposição mais sistemática dos critérios que adotaremos para definir a “agenda do Executivo”, bem como dos problemas teórico-metodológicos relacionados a tal definição, convém analisar os debates ocorridos na Constituinte de 1946, que elaboraram os parâmetros institucionais e normativos mais gerais que enquadraram institucionalmente este processo de definição de agenda.

⁵⁰ COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. (2005). *Setting the agenda; responsible Party Government in the U. S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Capítulo 2) Os debates sobre as vias de desenvolvimento econômico na redemocratização de 1945-1946 e na Assembléia Constituinte de 1946⁵¹.

Não obstante ter sido objeto de vários estudos ou parte de enfoques mais abrangentes sobre a história política brasileira, os debates travados na Assembléia Constituinte de 1946, especialmente os que se referem aos modelos de desenvolvimento econômico a serem implementados na formação social brasileira no contexto do pós-guerra, têm recebido um tratamento bastante sumário e inadequado, quando não negligente, na literatura que trata desse período histórico, especialmente sobre a elaboração da política econômica⁵².

Entretanto, estudos mais sistemáticos e empiricamente fundamentados sublinham a importância da Constituinte de 1946 como um evento importante para a dinâmica econômica do período, embora não se dediquem a efetuar uma reconstituição detalhada de tais debates, enfatizando a importância de outros aspectos do processo de elaboração constitucional e de seus resultados (VENÂNCIO FILHO, 1968; DRAIBE, 1985; FUNDAP, 1986; BIELSCHOWSKY, 1988).

Ricardo Bielschowsky, por exemplo, em sua minuciosa análise sobre o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” no pós-30, faz uma breve menção aos trabalhos da Subcomissão “Ordem Econômica e Social” da Assembléia Constituinte de 1946, incluindo-os entre os principais eventos do imediato pós-guerra (1945-1946) que marcaram os debates em torno dos *modelos ou estilos de desenvolvimento econômico* a serem adotados pelo país no contexto da crise do Estado Novo e da restauração do regime democrático (BIELSCHOWSKY, 1988: p. 312). Entretanto, tais discussões ainda não foram objeto de um estudo sistemático, que procurasse fazer um exame mais detido dos condicionantes mais gerais destes debates, e/ou uma análise detalhada dos diversos posicionamentos surgidos no curso de sua realização. Os estudos existentes sobre a Constituinte de 1946, ou fazem uma menção apenas superficial a tais controvérsias, ou buscam examinar diversos

⁵¹ Este capítulo é uma versão revista e consideravelmente ampliada de idéias que apresentamos em BRAGA (1997; 2002).

⁵² Apenas a título de exemplo, citemos o caso do estudo de Lourdes Sola que, em sua análise sobre o papel das diferentes correntes de “técnicos-políticos” na elaboração da política econômica no período 1945-1964 menciona brevemente a Constituinte de 1946, caracterizando-a como um momento de hegemonia “liberal” e de vitória dos princípios do “laissez-faire” no pensamento social e econômico de então (SOLA, 1998: p. 82), caracterização esta que é funcional para a postulação de sua tese acerca do suposto “insulamento burocrático” dos técnicos em relação ao sistema partidário e aos partidos políticos. Como veremos a seguir, os debates travados no seio da Constituinte atestam justamente o contrário do que é afirmado pela autora. Por outro lado, Sonia Draibe, embora declare na primeira parte de seu livro que irá examinar a Constituinte de 1946 pelo fato desta ser um “momento privilegiado pela nitidez com que se revelam os interesses sociais na determinação da forma do Estado e dos rumos da industrialização” (DRAIBE, 1985: p. 55), na segunda parte passa a justificar as razões pelas quais não cumprirá esta tarefa (Op. Cit., p. 323-324).

outros aspectos dos trabalhos constituintes, não fazendo referência expressa às discussões sobre os dispositivos do título “Da Ordem Econômica e Social” do processo de elaboração constitucional, onde os pontos de vista sobre assuntos econômicos dos diferentes atores se manifestaram de forma mais visível.⁵³

Procuraremos, dentro dos limites deste capítulo, preencher parcialmente tal lacuna, e empreender uma reconstituição sistemática dos debates travados na Assembléia Constituinte de 1946 em torno da redação de alguns dispositivos básicos (os artigos 145 a 153) do *título V “Da Ordem Econômica e Social”* da Constituição de 1946⁵⁴. A escolha destes dispositivos específicos para uma análise mais sistemática reside no fato de que, a nosso ver, esses debates ilustram o que poderíamos caracterizar como “o pensamento econômico” hegemônico ou predominante na Assembléia Constituinte de 1946, bem como revelam os diferentes posicionamentos existentes na Constituinte de 1946 no tocante às *alternativas ou vias de desenvolvimento econômico* a serem adotadas pelo Brasil no contexto do imediato pós-guerra. Além disso, nos permitem caracterizar com alguma precisão os posicionamentos das facções partidárias e das elites políticas da época sobre questões que iriam pautar todo o debate econômico do período e que se constituíam em elementos de fundamental importância da agenda política e econômica de sucessivos governos, especialmente no período imediatamente anterior ao golpe de 1964.

Além do trabalho de Sônia Draibe, a referência básica que utilizaremos para a reconstituição dos pontos de vista dos diferentes grupos parlamentares será o exaustivo mapeamento do “pensamento econômico brasileiro” no pós-1930 realizado pelo próprio

⁵³ Cf., dentre outros, os trabalhos de ALMINO (1980), que estuda os posicionamentos das diversas correntes políticas representadas na Constituinte de 1946 no tocante às liberdades individuais e de associação política; DRAIBE (1985: p. 322-363), que procura reconstituir os mecanismos de controle do Executivo pelo Legislativo aventados na Assembléia; DUARTE (1947, vol. 3: p. 91-247), que em sua “exegese dos textos à luz dos trabalhos constituintes” preocupou-se mais em fazer uma paráfrase do que uma análise política efetiva dos trabalhos de elaboração constitucional; PEREIRA (1964: p. 213-241), que em seu livro clássico sobre a Constituinte e a Constituição de 1946, examinou brevemente alguns destes debates; e SOUZA (1990: p. 124-136), que, no contexto de seu enfoque sobre a “continuidade” da máquina político-administrativa montada durante o Estado Novo no contexto da redemocratização, analisou os posicionamentos surgidos na Constituinte de 1946 sobre o novo sistema eleitoral a ser adotado no pós-guerra. Por sua vez, CAMPOLINA DE SÁ (1981), embora examinando alguns dispositivos do título citado, estudou especificamente os artigos que regulamentavam os direitos sociais dos trabalhadores e a questão trabalhista, e KUGELMAS & ALMEIDA (In: FUNDAP, 1988: p. 37-44), realizam um cotejo sistemático entre os textos do anteprojeto e dos dispositivos do título em questão, sem no entanto procurarem efetuar uma reconstituição detalhada e sistemática dos debates travados por ocasião de sua elaboração. Para um levantamento dos principais trabalhos que tratam, direta ou indiretamente, da Constituinte de 1946, cf. BRAGA (1998).

⁵⁴ O título V “Da Ordem Econômica e Social” da Constituição de 1946 abrangia os artigos 145 a 162, que regulamentavam diversos assuntos, desde a definição de um critério mais geral que servisse como fundamento do título (a “justiça social”), até aspectos mais específicos, tais como direitos dos trabalhadores, propriedade do subsolo, regime de bancos de depósitos, navegação de cabotagem etc. Em nossa pesquisa analisamos os debates travados em torno dos artigos 145 a 153 os quais, como observamos acima, consideramos serem mais ilustrativos dos debates travados em torno das diferentes estratégias de desenvolvimento econômico na Constituinte.

Bielschowsky em seu trabalho já citado (BIELSCHOWSKY, 1988). Entretanto, diferentemente do que postula o autor, procuraremos demonstrar que tais linhas de força já estavam presentes na Constituinte de 1946 e que a conjuntura de redemocratização de 1946 foi, ao mesmo tempo, uma conjuntura de afirmação da hegemonia ou do predomínio político da estratégia de desenvolvimento que o próprio Ricardo Bielschowsky qualificou como *modelo desenvolvimentista não-nacionalista do setor público*⁵⁵. Mais ainda: essa hegemonia política se expressou concretamente, ao longo dos trabalhos da Constituinte de 1946, na capacidade dos adeptos dessa corrente de fixarem na Carta Constitucional os dispositivos básicos correspondentes ao projeto de desenvolvimento por eles encampado, legitimando e consolidando a posição política de uma corrente do pensamento econômico que vinha inspirando as idéias das autoridades formuladoras da política econômica brasileira desde pelo menos a crise final do Estado Novo, como afirmam estudos mais recentes (CORSI, 1996; BASTOS, 2001, 2005).

As fontes usadas para a redação deste capítulo são os *Anais da Comissão da Constituição* (em cujos volumes IV e V se encontram transcritos os trabalhos da 7ª Subcomissão “Ordem Econômica e Social”), os 26 volumes dos *Anais da Assembléia Constituinte de 1946*, e um perfil sobre os padrões de recrutamento e a atividade política de todos os 338 parlamentares que tomaram parte na Assembléia Constituinte de 1946, que elaboramos em nossa dissertação de mestrado, além de pesquisa que empreendemos em outras fontes primárias do período⁵⁶.

Antes de entrarmos na análise dos debates propriamente ditos, e de destacarmos alguns aspectos relevantes da dinâmica de funcionamento do processo constituinte, convém

⁵⁵ Ou seja, embora utilizemos o “quadro estático” elaborado por Bielschowsky como instrumento auxiliar de apreensão das diferentes alternativas de desenvolvimento em disputa no período, divergimos deste autor na parte “dinâmica” de seu enfoque, onde é examinada a *evolução* das idéias e propostas desenvolvimentistas no pós-1930. Mais precisamente: consideramos que o autor *subestima* a influência dos adeptos do “modelo desenvolvimentista não-nacionalista do setor público” no período, considerando que o mesmo apenas tornou-se “hegemônico” durante o governo JK, com a subida ao poder das elites dirigente agrupadas em torno da principal liderança desenvolvimentista não-nacionalista no período, o economista Roberto Campos (BIELSCHOWSKY, 1988). Conforme procuraremos demonstrar a seguir, e conforme é ilustrado por textos recentes que abordam a política econômica desta conjuntura (CORSI, 2000; BASTOS, 2005), o período de crise da ditadura estadonovista e os trabalhos da Constituinte de 1946 atestam uma influência muito maior dos adeptos do “desenvolvimentismo não-nacionalista”, ou da ala mais moderada e pragmática do “desenvolvimentismo-nacionalista” do que a indicada por Bielschowsky em seu excepcional estudo. Outro ponto em que divergimos do autor é o de que a análise de conjuntura que faremos a seguir não se trata propriamente de uma história intelectual ou do pensamento econômico, mas sim das idéias econômicas adotadas pelas principais lideranças político-partidárias presentes no parlamento do período.

⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional (1947). *Anais da Comissão da Constituição*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 5 v.; BRASIL. Congresso Nacional (1947-1951). *Anais da Assembléia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 26 v.; BRAGA, Sérgio Soares (1996). *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946; um perfil sócio-econômico e regional da Constituinte de 1946*. Campinas, IFCH/UNICAMP, Dissertação de Mestrado, 2 v., 536 p. A íntegra de todos estes textos estão disponíveis on-line na Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br), com exceção das separatas dos volumes IV e V dos *Anais da Comissão da Constituição*.

empreendermos uma breve análise da conjuntura em que funcionou e foi convocada a Constituinte de 1946. Isso servirá não só para termos uma visão mais abrangente do contexto de funcionamento da Constituinte, mas também para precisarmos o quadro analítico do qual aflorarão algumas das proposições básicas que nortearão nosso enfoque.

2.1) O contexto econômico e político dos debates: a conjuntura política e econômica da redemocratização (1945-1946).

A Assembléia Constituinte de 1946 foi convocada e funcionou durante um dos períodos mais intrigantes da história política brasileira, que ainda hoje desafia os analistas políticos das mais variadas tendências⁵⁷. Geralmente, dois aspectos gerais têm sido enfatizados na literatura sobre este período histórico:

Em primeiro lugar, no que se refere ao contexto político de seu funcionamento, na esteira dos clássicos e extremamente influentes estudos realizados por Nathaniel Leff sobre a elaboração da política econômica no período (LEFF, 1977. Ed. Original de 1968) e por Campello de Souza sobre os partidos políticos brasileiros (SOUZA, 1990. Ed. Original de 1976), enfatizam-se em geral os elementos de “continuidade” do Estado Novo na conjuntura de redemocratização, bem como o predomínio do “Estado” sobre a “sociedade civil”, com a conseqüente “fraqueza” dos grupos e “classes” sociais, relativamente amorfos para contraporem-se a um Estado que impôs de cima para baixo um formato de representação de interesses de grupos e de organização do sistema partidário à revelia dos atores da chamada “sociedade civil”. Tal formato seria responsável pela “cooptação” dos grupos sociais relevantes para o interior do aparelho de Estado e pelo esvaziamento do sistema partidário e das instituições representativas enquanto instâncias relevantes de agregação de interesses e de expressão dos conflitos sociais⁵⁸.

⁵⁷ Não podemos aqui recapitular as diversas tentativas de análise política ou de reconstituição historiográfica efetuadas por outros pesquisadores sobre a conjuntura de crise do Estado Novo e da redemocratização. Cf. os estudos empreendidos por ALEM (1981), para o movimento popular no período; CARONE (1985; 1985a & 1988), que produziu a melhor síntese historiográfica sobre o Estado Novo e sobre a conjuntura de redemocratização; os trabalhos já citados de CORSI (1991; 2003), que analisou alguns aspectos da atividade política de setores das classes dominantes no período; BIELSCHOWSKY (1988); e PANDOLFI (1989). Além disso, cf. os trabalhos clássicos de ALMEIDA & MARTINS (1973); FRANCO (1946); SILVA (1975); VALE (1978); WEFFORT (1973 & 1973A), para citar apenas os mais relevantes.

⁵⁸ Além de SOUZA (1990; 1996), os adeptos mais destacados desta tese são MARTINS (1976); SCHWARTZMAN (1990); NUNES (1992) e SOLA (1998), dentre outros autores menos ilustres.

Por outro lado, no tocante à literatura sobre a conjuntura econômica propriamente dita, tornou-se quase senso comum sublinhar o caráter “liberal” das políticas implementadas durante o governo transitório de José Linhares e pelo menos os inícios do governo Dutra (1946-1948), em contraposição à estratégia “nacional-desenvolvimentista” de implantação de um modelo de “capitalismo autônomo”, supostamente predominantes durante o Estado Novo e no segundo governo Vargas.⁵⁹

Estudos recentes têm criticado estas visões tradicionais a respeito da conjuntura política e econômica da “redemocratização”, seja demonstrando a maior presença e participação política dos diferentes grupos e forças sociais na conjuntura (ALEM, 1981; CORSI, 1991, 2000; LEOPOLDI, 2000), evidenciando uma cena política bastante distinta da derivada da problemática do “Estado forte” e da “sociedade civil fraca”, seja relativizando a natureza da ruptura implementada pela política econômica de Dutra no tocante aos períodos imediatamente anterior, da ditadura estadonovista, e posterior, do segundo governo Vargas (DRAIBE, 1985; SARETTA, 1990; CORSI, 2000; BASTOS, 2001, 2005). A partir de investigações históricas sistemáticas em fontes primárias do período, estes estudos buscam demonstrar duas proposições básicas e correlatas: (1) Que, longe de haver um consenso em torno da implementação de um modelo capitalista “autônomo” no interior das cúpulas governamentais e das autoridades econômicas estadonovistas, foi majoritária desde 1940 pelo menos, ao nível dos grupos dominantes, a opção pelo “desenvolvimentismo não-nacionalista”, ou seja, pela ala mais moderada e pragmática da vertente desenvolvimentista⁶⁰; (2) que, ao contrário

⁵⁹ Para a formulação clássica desse ponto de vista, cf. IANNI, O. (1991). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Uma percuciente revisão crítica dessas teses mais tradicionais sobre as estratégias de desenvolvimento predominantes na “Era Vargas”, encontra-se em Fonseca (1989: p. 354 e segs.).

⁶⁰ Deve-se observar que o próprio Bastos refere-se ora ao “desenvolvimentismo associado”, ora a um modelo “nacional-desenvolvimentista” para caracterizar a estratégia econômica predominante ao longo do período (BASTOS, 2005, 2007). De nossa parte, preferimos a expressão “desenvolvimentismo não-nacionalista” para caracterizar essa ala de “centro” do desenvolvimentismo, desde que fiquem claras duas coisas: (i) que o nacionalismo e a defesa da expansão do Estado Nacional era um componente fundamental no discurso e na prática política desses atores, e não um mero elemento retórico para legitimar práticas populistas ou de natureza “oligárquica”; (ii) que esta expressão serve para diferenciar essa corrente de outra “ala esquerda” do desenvolvimentismo, agrupada não apenas no PTB, mas também no insuspeito PSD, como ficará evidente em seguida ao acompanharmos a atuação de Agamenon Magalhães na Constituinte de 46. Por outro lado, a expressão “desenvolvimentismo associado” nos parece inadequada, pois pode induzir o analista a supor que inexistiam conflitos de monta entre os adeptos do “desenvolvimentismo não-nacionalista” e os representantes do “capital estrangeiro”, especialmente o governo norte-americano. O exemplo mais conspícuo destes conflitos foi a ruptura de JK com o FMI no final de seu mandato, evidenciando que o ponto de atrito entre ambos (desenvolvimentistas não-nacionalistas e governo norte-americano), consistia justamente no fato de que a opção estratégica de fortalecimento do Estado Nacional através da atração de investimento direto estrangeiro, não implicava um alinhamento global e irrestrito com as diretrizes da política de Estado norte-americana, nem muito menos uma aceitação passiva do lugar alocado à economia brasileira pelos países capitalistas centrais na divisão internacional do trabalho. Por outro lado, o próprio Vargas parece ter oscilado entre as várias vertentes de desenvolvimentismo ao longo de sua trajetória, embora mantivesse constante seu compromisso com a industrialização acelerada pela via da intervenção do Estado na economia (FONSECA, 1989).

do caráter supostamente “involuntário” da industrialização do pós-II Guerra Mundial o que houve de fato foi uma política pro-ativa do Estado visando simultaneamente ao alinhamento com os EUA no plano da geopolítica internacional e a manutenção do esforço de industrialização acelerada implementado e consolidado durante o Estado Novo (CORSI, 2000; BASTOS, 2001; FONSECA, 1989, 2003).

Assim sendo, e combinando os resultados destas análises históricas recentes e melhor fundamentadas do ponto de vista empírico, com algumas das proposições básicas que derivam de nosso enfoque teórico anteriormente explicitado, podemos afirmar que esse período pode ser caracterizado por uma exacerbação de duas modalidades fundamentais de conflito político, modalidades estas cuja relevância é sublinhada por alguns autores cujas contribuições servem de pano de fundo mais geral da presente análise (SAES, 2001; POULANTZAS, 1968, 1975).

(1) *Uma exacerbação dos conflitos inter-bloco no poder*, ou dos conflitos internos aos segmentos dominantes. Como demonstram principalmente Ricardo Bielschowsky (1988) e Francisco Luiz Corsi (1991, 2000) em seus trabalhos, a conjuntura de crise do Estado Novo e término da II Guerra Mundial caracteriza-se no Brasil por ser um período de grande mobilização e polarização ideológicas no seio dos agrupamentos dominantes (burocracia estatal, diversos segmentos das elites dirigentes e empresariais), que gerou uma conjuntura de intensa controvérsia político-ideológica sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro, do qual o conhecido “debate Simonsen x Gudin” sobre o planejamento econômico foi apenas o aspecto mais visível e espetacular.

Para os fins deste capítulo, basta destacar que as discussões ocorridas na Constituinte de 1946 foram um “momento” destas amplas e intensas polêmicas envolvendo as diferentes correntes de pensamento econômico que acompanharam e foram simultâneos ao contexto de crise do Estado Novo, polêmicas estas cujo marco inicial pode ser considerado a realização do I Congresso Brasileiro de Economia no Rio de Janeiro, em novembro/dezembro de 1943, organizado sob os auspícios da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), o qual contou com a participação de diversas associações de classe representativas de variados segmentos empresariais⁶¹. Nesse Congresso, após um longo período de “debate interdito” pela ditadura estadonovista, os diversos segmentos dos grupos dominantes nacionais vieram a público expor seus pontos de vista sobre temas econômicos, muitos deles inclusive divergentes das diretrizes econômico-financeiras implementadas pelo governo central (BIELSCHOWSKY, 1988; CORSI, 1991; BASTOS, 2003). Como se sabe, o aspecto mais conhecido de todo esse contexto de retomada da discussão pública

⁶¹ Para uma reconstituição mais detalhada de todo esse processo, cf. os importantes trabalhos de CORSI (1991; 2000), já citados.

sobre a política econômica, restrita à esfera governamental nos tempos da ditadura, foi o conhecido “debate Simonsen X Gudin” sobre o planejamento econômico⁶².

Como pode ser verificado pela leitura dos *Anais da Assembléia Constituinte de 1946* e dos *Diários do Congresso Nacional*⁶³, estes confrontos repercutiram intensamente no processo de elaboração constitucional, bem como nos trabalhos legislativos posteriores. Um elemento que reforçou essa repercussão foi o fato de importantes lideranças políticas do período (tanto do setor estatal como do privado), que participaram ativamente desses debates, terem sido eleitas para a primeira legislatura do pós-guerra na legenda de diferentes partidos⁶⁴. Assim, o contexto político da época (redemocratização sucedendo a uma ditadura que transferiu o debate sobre temas econômicos para dentro de órgãos governamentais), somado à presença de importantes lideranças políticas envolvidas, a diversos títulos e graus, no debate econômico do período, fez com que a

⁶² A importância do “debate Simonsen X Gudin” para a história política e econômica brasileira tem sido enfatizada por quase todos os autores que analisaram esta conjuntura, existindo mesmo dissertações dedicadas precipuamente a analisar os termos desta controvérsia (SCHOUCHANA, 1982). O que nem sempre tem sido sublinhado, no entanto, é que essa polêmica não foi um acontecimento isolado, mas foi apenas a “ponta do iceberg” de um debate que mobilizou amplos segmentos empresariais e setores da opinião pública, e que inclusive teve ampla cobertura dos órgãos da imprensa no período. Num levantamento que efetuamos dos artigos publicados sobre temas econômicos em periódicos da imprensa da época, conseguimos contabilizar um total de 811 artigos manifestando pontos de vista de diferentes segmentos empresariais sobre temas do debate econômico da época, apenas no jornal *Folha da Manhã* (Cf. SCHIMIDT & BRAGA, 2002). Uma reconstituição concisa mas sistemática das principais posições manifestadas no debate encontra-se em Waldir José Quadros, “O Estado e a Ordem Econômica e Social: breve revisão bibliográfica” (In: FUNDAP, 1987: p. 134-144).

⁶³ Vale destacar que a Câmara dos Deputados é um dos únicos parlamentos do mundo que disponibiliza a íntegra de todos os seus Diários e Anais parlamentares, *on-line* e digitalizados para a consulta pública, durante todo o período histórico de seu funcionamento, desde o Império. Cf. o site da Câmara dos Deputados www.camara.gov.br. No *Anexo 1* estão listados de maneira sistemática os principais pronunciamentos econômicos efetuados pelos constituintes *em plenário* durante o processo de elaboração Constitucional. Não estão listados aí outros importantes pronunciamentos e debates ocorridos durante o processo constituinte, tais como os ocorridos na Comissão de Constituição, bem como nas importantes “Comissões Temporárias” que funcionaram na Constituinte. Dentre estas comissões temporárias destaca-se a *Comissão de Assuntos Econômicos*, presidida por Alfredo Neves (PSD/RS) que coletou depoimentos de algumas das mais importantes lideranças empresariais, técnicos e intelectuais envolvidos no debate econômico do período, inclusive o então desenvolvimentista do setor privado Horácio Lafer, relator da citada Comissão.

⁶⁴ Como exemplos de lideranças políticas que participaram intensamente no debate sobre temas econômicos no período, e que elegeram-se na legenda de diferentes partidos políticos nas eleições de dezembro de 1945, podemos mencionar, para o setor público, o próprio ex-ministro da Fazenda (1934-1945) *Souza Costa*, eleito pelo PSD/RS; *Israel Pinheiro* (PSD/MG), político estritamente ligado à cúpula burocrática estadonovista e primeiro presidente da Cia. Vale do Rio Doce; *Benedito Valadares* (PSD/MG), ex-interventor de MG (1937-1945) durante o regime estadonovista; *Marcondes Filho* (PTB/SP), ministro do Trabalho de Vargas no transcurso do Estado Novo etc.. Dentre as lideranças políticas representativas de várias frações empresariais, destacam-se *Daniel de Carvalho* que, embora eleito pelo PR/MG estava radicado no Rio de Janeiro, onde era diretor da filial mineira do Banco Industrial de MG e presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas da ACRJ; *Alde Sampaio* (UDN/PE), líder patronal dos usineiros pernambucanos e atuante em diversas associações de classe de vários setores empresariais; o banqueiro *Magalhães Pinto* (UDN/MG), ex-presidente da Associação Comercial de MG; *Sampaio Vidal* (PSD/SP), cafeicultor e presidente da Sociedade Rural Brasileira durante o Estado Novo (1943-1945); *Horácio lafer* (PSD/SP), diretor do CIESP e da FIESP e uma das principais lideranças industriais do pós-30, dentre outros. Mais informações sobre a trajetória política e a atuação parlamentar das personalidades mencionadas nesta e em outras partes do artigo podem ser encontradas na nova edição do *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930* do CPDOC/FGV (ABREU et. al. Coord., 2001) e, principalmente, em BRAGA (1998).

Assembléia Constituinte de 1946, e a legislatura ordinária que a ela se seguiu, se transformassem num importante palco de debates sobre temas econômicos.

(2) *Uma exacerbação dos conflitos bloco no poder x massas populares.* Como demonstra principalmente Sílvio Frank Alem em seu excelente estudo (ALEM, 1981), a conjuntura 1945-46 é marcada por um recrudescimento do movimento reivindicatório e organizacional das massas trabalhadoras urbanas, movimento este “sufocado” por tantos anos de Estado Novo. E com uma particularidade importante e praticamente inédita na história política brasileira: o aparecimento, na cena política, de um partido de base operária, com certa capacidade de mobilização das massas e legal: o PCB. Esse fato repercutiu nas disputas e controvérsias ocorridas entre os diferentes segmentos das elites dirigentes e das classes dominantes no período, de certa forma “sobredeterminando” tais conflitos (WEFFORT, 1972), ou seja, agindo como agente catalizador de linhas de força que já atuavam antes de sua eclosão, o que contribuiu para influenciar significativamente os rumos dos acontecimentos políticos a partir de então.

Do ponto de vista da conjuntura econômica, essa foi uma fase de definição dos rumos da economia brasileira e de adaptação desta ao novo contexto internacional pós-Bretton Woods, que marcaria toda a dinâmica econômica do pós-guerra (MALAN, 1980). Como demonstram estudos recentes (ABREU, 1994; CORSI, 2000, BASTOS, 2001), após uma fase inicial onde se esboçou a formulação de um modelo de desenvolvimento capitalista mais “autônomo” durante o Estado Novo, entre os anos de 1937 e 1939, as autoridades governamentais encarregadas da formulação da política econômica, pressionadas pelas dificuldades de financiar o processo de industrialização acelerada bem como pelas vicissitudes e restrições externas da inserção do Brasil na nova configuração geopolítica internacional gerada pela eclosão da II Guerra Mundial, optaram por um alinhamento crescente (político e econômico) com os EUA. Nesse sentido, a série de medidas nacionalistas decretadas por Vargas no ocaso do regime, mais do que sinalizar para uma tendência hegemônica predominante nas cúpulas governistas de implantação de um modelo de desenvolvimento capitalista “autônomo”, configurava-se como uma estratégia de *radicalização política nacional-populista* de setores minoritários da cúpula governante e da burocracia de estado, dentre os quais o próprio presidente Vargas⁶⁵. Tal estratégia era, essencialmente, uma resposta de

⁶⁵ Além da “Lei Malaia”, decretada em junho de 1945 e que está estritamente relacionada ao afastamento de Vargas poucos meses depois, devemos destacar a Portaria Interministerial nº 7 estabelecendo severas restrições às importações de produtos “suntuários e dispensáveis”, e instituindo a Comissão de Estudo das Importações, destinada a classificar os produtos nas categorias de bens essenciais e supérfluos e estabelecendo listas a partir das quais seria realizado o licenciamento das importações. Como se sabe, tal medida causou forte oposição do governo norte-americano e das forças internas a ele articuladas, e foi revogada após o fim da ditadura estadonovista, durante o governo de transição de José Linhares, pela Resolução Interministerial 258 de 28.12.1945 (CORSI, 2000: p. 269). Para uma análise do contexto político da promulgação da portaria da Licença Prévia e do decreto-lei 7666, bem como a feroz reação que essas medidas provocaram no governo norte-americano e de vários segmentos empresariais, cf. BASTOS (2003: p. 10). Diga-se de

círculos políticos e econômicos mais próximos de Getúlio às pressões advindas de vários segmentos sociais (pressões ocasionadas por motivos diversos, mas que geraram como efeito compósito comum a *crise* da ditadura estadonovista) ao quadro institucional e à política econômica vigentes durante o Estado Novo.

Desta perspectiva, o significado político da derrubada de Getúlio Vargas a 29 de outubro de 1945, bem como a posterior vitória de Eurico Dutra para a presidência da República, reside num afastamento, dos centros decisórios encarregados da formulação da política econômica, daquelas elites políticas e econômicas mais comprometidas com uma plataforma “desenvolvimentista-nacionalista” mais radical como a estratégia econômica mais adequada para nortear o desenvolvimento capitalista brasileiro no pós-guerra. Nesse sentido, o isolamento de Vargas no ocaso da ditadura estadonovista deve ser explicado por sua opção em promover uma “radicalização nacional-desenvolvimentista” com a promulgação da “Lei Malaia”, assim como devido à ambigüidade de seus decretos e pronunciamentos justificando as medidas destinadas a promover a transição para a democracia, que provocaram severas restrições de variados segmentos empresariais, assim como de setores da própria cúpula governante estadonovista, antes estritamente vinculados a Vargas, corroendo assim a coalizão de forças que lhe servia de base de apoio político, e determinando a formação de uma nova coalizão, mais conservadora, capaz de garantir um novo projeto de “transição pelo alto”, sem o atendimento significativo de reivindicações trabalhistas (CORSI, 2000; BASTOS, 2001)⁶⁶. Atemorizados com a guinada à esquerda das forças getulistas, bem como com o crescimento do movimento dos trabalhadores e dos comunistas no ocaso da ditadura estadonovista⁶⁷, setores do Exército chefiados por Góis Monteiro e Dutra, “optaram” por uma estratégia de transição para o regime político democrático diversa daquela escolhida por Vargas e seu *staff* mais próximo, recuando nas medidas econômicas “nacional-desenvolvimentistas” decretadas no período, simultaneamente a um compromisso com setores empresariais (especialmente bancários-mercantis) de oposição ao regime e à repressão ao movimento popular.

passagem que isso evidencia que o nacionalismo varguista não era uma mera estratégia de retórica destinada a legitimar manobras populistas de “comunicação direta” com as massas trabalhadoras urbanas, mas também uma estratégia de desenvolvimento que se corporificava em medidas macroeconômicas concretas que atingiam interesses bem definidos e consolidados.

⁶⁶ Cf. a esse respeito o interessante artigo de PANDOLFI, D. *A construção da democracia no Brasil: avanços e retrocessos (1946-1947)*. São Paulo: Vértice, 1989. 158-184 p. Publicado em Ciências Sociais Hoje, 1989. Anuário publicado pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

⁶⁷ É bom lembrar que, além de ser um período de grande crescimento do PCB, essa fase histórica caracterizou-se também pelo recrudescimento do movimento grevista e sindical, destacando-se a criação do MUT (Movimento Unificador do Trabalhadores), embrião da organização da Confederação Geral dos Trabalhadores Brasileiros (CGTB), que viria a ser fechada pouco depois pelo governo Dutra.

No acordo conjuntural feito por estas várias forças sociais (UDN, Forças Armadas, governo norte-americano, setores majoritários do empresariado — especialmente industrial — antes próximos ao presidente) para derrubar Vargas, a 29 de outubro, já estavam embutidos, em embrião, os “compromissos” e “coalizões” que caracterizam o governo Dutra, e as diretrizes fundamentais que nortearam a ação deste governo, principalmente em sua fase inicial, quais sejam: a) repressão sistemática às forças progressistas e populares, e mais vinculadas a partidos de esquerda; b) alinhamento estrito com os EUA no plano da política externa; c) política econômica de desregulamentação estatal e maior abertura ao exterior (extinção de algumas agências estatais de regulação econômica, término da licença prévia para importações etc.); d) “pacificação geral” no seio dos grupos dominantes, ou seja, das várias frações burocráticas e das elites dirigentes que disputavam entre si o controle sobre os centros de poder formuladores da política econômica da época⁶⁸.

Assim, articulados aos fatores relacionados às dificuldades de acesso ao financiamento interno e às expectativas internacionais favoráveis, que constrangiam as cúpulas burocráticas estadonovistas a buscar um maior alinhamento com o governo norte-americano, bem como à expectativa (posteriormente frustrada) de que continuariam a vigorar no pós-guerra o padrão cooperativo de relações intergovernamentais com o governo norte-americano estabelecido durante o Estado Novo, existiam também condicionantes políticos internos que concorriam para o predomínio de tal alternativa de política macroeconômica, relacionados à correlação de forças entre os vários grupos sociais em disputa pelo controle dos centros de poder naquela conjuntura, e que aproximaram o governo Dutra de segmentos mais conservadores e ortodoxos das classes dominantes, sendo os responsáveis portanto por algumas características específicas que formataram as decisões tomadas por este governo, especialmente em sua fase inicial.

Após um período de incerteza inicial e de cotejo de estratégias alternativas de desenvolvimento ocorrido durante o processo eleitoral, os resultados das eleições de 02 de dezembro de 1945, com ampla vitória eleitoral do candidato presidencial Eurico Dutra e da coalizão PSD/PTB após declaração formal de apoio de Vargas, legitimaram e consolidaram o projeto de “transição pelo alto” conduzida pela nova coalizão de interesses agrupadas em torno no novo

⁶⁸ Foi por esse motivo que a cassação do PCB ocorreu simultaneamente ao “acordo interpartidário” PSD/UDN/PR, o qual foi o responsável pela difusão do mito de que o governo Dutra teria sido um período de “paz social”, quando na realidade caracterizou-se pela repressão sistemática aos trabalhadores e suas organizações. Esse foi o motivo também pelo qual membros destacados da nova equipe governamental de Dutra (como o ministro da Fazenda Gastão Vidigal, os ministros da Agricultura, Daniel de Carvalho, e da Educação, Clemente Mariani) possuíam amplas ligações com estas frações empresárias de oposição ao regime estadonovista. Desnecessário dizer que a política econômica da fase inicial do governo Dutra, ou seja, antes da restauração da licença prévia para importações em 1947/48, foi a expressão de toda essa correlação de forças, além da restrições externas e do contexto político internacional.

presidente eleito. Assim, a principal resultante política de todo o processo de crise da ditadura estadonovista foi a montagem de uma coalizão conservadora de centro-direita que dirigiu a estruturação no novo regime democrático, projeto este que terminou se plasmando na nova carta constitucional, com as implicações sociais e econômicas que eram correlatas e este processo.

É, portanto, neste contexto político-econômico que começa a funcionar o novo parlamento encarregado de formular a nova Constituição e assentar os pilares do novo sistema político a ser organizado no pós-guerra: a UDN derrotada nas urnas, o movimento popular e comunista em ascensão, o imperialismo norte-americano pressionando no sentido de um recuo das medidas mais ostensivamente industrializantes e nacionalistas adotadas durante o Estado Novo, e a facção hegemônica da burocracia estatal (capitaneada pelos generais Eurico Dutra e Góis Monteiro) procurando por todos os meios “costurar” um acordo com os segmentos mais conservadores das classes dominantes e com as forças oposicionistas, a fim de reprimir com maior segurança e eficácia o movimento popular e o PCB. Por sua vez, o rápido crescimento das organizações populares e sindicais era um sintoma das amplas pressões redistributivas represadas durante o Estado Novo e que vieram a se manifestar no sistema político no breve interregno de legalização do PCB, através de uma intensificação dos movimentos reivindicatórios e dos conflitos sociais (ALEM, 1981; WEFFORT, 1978).

Dentro desse quadro, as questões básicas que iriam pautar o debate econômico brasileiro no pós-guerra (tais como: posicionamento em relação ao intervencionismo estatal, capital estrangeiro, medidas redistributivas, receitas “ortodoxas” ou “heterodoxas” de controle da inflação, reforma agrária, nacionalização de riquezas minerais do subsolo, câmbio e comércio exterior, dentre outros temas que compunham a agenda econômica da época) emergiram no seio do sistema político e polarizaram as atenções das lideranças político-partidárias, conforme procuraremos demonstrar nas páginas que seguem⁶⁹.

⁶⁹ Para uma reconstituição detalhada de todo o contexto político e econômico subjacente aos debates parlamentares aqui analisados, cf. o item II.1 *O pensamento econômico na transição do pós-guerra: o liberalismo e a resistência desenvolvimentista — 1945/47*, do trabalho já citado de BIELSCHOWSKY (1988: p. 303-366). A leitura de tais páginas é fundamental para a compreensão das questões tratadas nesse capítulo, bem como para o contexto nos quais ocorreram os debates examinados a seguir. Entretanto, divergimos desse autor quando este encampa em algumas passagens teses recorrentes na literatura sobre o período, segundo as quais teria havido um “predomínio da corrente liberal” no pensamento econômico da época e na fase inicial do governo Dutra. Segundo nosso ponto de vista, menos do que uma “restauração liberal” como querem alguns, essa etapa inicial da gestão Dutra expressaria esse contexto de atenuação dos conflitos inter-bloco no poder ou clima político de “concessões mútuas” entre os vários segmentos das cúpulas burocráticas e das classes dominantes, para fazer frente ao crescimento do movimento popular e do PCB, bem como às exigências da inserção política mundial da formação social brasileira na arena internacional do pós-guerra. Tais fatores foram responsáveis pelo “recuo” estratégico das cúpulas governamentais desenvolvimentistas, recuo este responsável pela ilusão de ótica segundo a qual teria havido uma “restauração neoliberal” no período. A esse respeito, cf. DRAIBE (1985).

Assim, podemos destacar os seguintes elementos em relação ao contexto de instalação da Constituinte de 1946 e dos debates econômicos que ocorreram em seu interior, que enunciaremos sinteticamente na forma de proposições básicas referentes ao funcionamento deste processo⁷⁰:

(1) Dentre os vários conflitos políticos que polarizaram os atores parlamentares em pugna durante a Assembléia Constituinte, podemos identificar um eixo político em torno do qual se agrupavam as diversas forças sociais, e que influenciou significativamente sua “dinâmica interna” de funcionamento. Esse eixo político consiste num conflito entre os diversos modelos ou estratégias alternativas de desenvolvimento, encampados pelos atores políticos atuantes na conjuntura de redemocratização, eixo este organizado em torno de dois modelos polares: de um lado um modelo “neoliberal”, encampado fundamentalmente por setores empresariais bancário-mercantis, pelo governo norte-americano e pelas altas camadas médias, modelo esse que comportava diversos matizes em seu interior, mas tendo em comum a negação do modelo desenvolvimentista “nacional-reformista” de crescimento industrial acelerado implementado pelo governo Vargas no pós-30; de outro lado, os adeptos do modelo “desenvolvimentista-industrializante” de desenvolvimento social, encampado por setores majoritários da burocracia estatal, do empresariado industrial, pelo movimento popular subordinado ideologicamente ao “getulismo”, e pela maior parcela dos proprietários de terras e das chamadas “oligarquias regionais” (especialmente aquelas voltadas para o mercado interno), cuja aliança com a burocracia de Estado para a manutenção do poder local interiorano e do poder estadual (cuja base era o fenômeno do “coronelismo”)⁷¹ jogava a favor da industrialização. Em outras palavras: tais conflitos que se travavam fora do sistema político sobre os rumos da economia brasileira, repercutiram também em seu interior, num momento particular de seu funcionamento, ou seja, o processo de elaboração constitucional.

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

⁷⁰ As proposições são enunciadas aqui de maneira sintética. Evidências para fundamentar tais proposições, especialmente no tocante às ligações ou às redes de relações que vinculavam os atores políticos aos setores sociais mencionados, são apresentadas ao longo do capítulo.

⁷¹ Para a aliança entre os setores burocráticos e empresariais modernizantes situados na região centro-sul do país e os setores oligárquicos dos estados mais atrasados, a referência básica é o ainda insuperado e sugestivo texto de CAMARGO, A. A. (1976). Autoritarismo e populismo: bipolaridade no sistema político brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 22-45. Por sua vez, para a compatibilidade e aliança entre a burguesia industrial e os segmentos da “burguesia agrária”, especialmente a voltada para a produção para o mercado interno, cf. Fonseca (1989, passim.).

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

(3) Os setores bancário-mercantis, os proprietários de terras ligados à economia agro-exportadora, as altas camadas médias, e os grupos de interesse ligados ao governo norte-americano, estavam “representados” no interior da Assembléia pelo PR/Partido Republicado, por setores minoritários do PSD (mormente os agrupados em torno do PSD paulista) e, principalmente, pela UDN, cuja ala hegemônica, a “facção Otávio Mangabeira”, expressava em última análise a plataforma política destes setores sociais, agindo portanto como “*representante político*” de seus interesses.

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

(5) Estas lutas internas entre as diversas coalizões e constelações de interesses dos segmentos politicamente relevantes das classes dominantes e respectivos grupos-de-apoio aconteciam numa conjuntura marcada pelo “recuo” das cúpulas governantes e da burocracia estatal desenvolvimentistas buscando um “acordo” com a burguesia comercial-bancária e as forças antipopulistas, com vistas a reprimir com maior segurança e eficácia o movimento popular e o PCB e implementar uma estratégia de maior aproximação com os EUA no realinhamento geopolítico do pós-guerra. Esse fato foi o responsável pelo predomínio do clima de “concessões mútuas” reinante entre os partidos mais conservadores durante o processo de elaboração constitucional, o qual iria redundar no processo de cassação do PCB, seguido do “acordo interpartidário” PSD/UDN/PR em 1947/1948, bem como da composição da base de sustentação partidária de “centro-direita” para a implantação de políticas macroeconômicas de corte “ortodoxo” nos inícios do governo Dutra (fim da licença prévia, decretos desregulamentadores etc.).

Resumidamente, segundo nosso ponto de vista, estes são os elementos básicos e mais gerais que atuaram na conjuntura de redemocratização de 1945-46 que condicionaram a dinâmica

dos trabalhos constituintes, e que repercutiram significativamente nos debates sobre temas econômicos que examinaremos a seguir.

2.2) A Constituinte de 1946 e a “nova ordem econômica e social” do pós-guerra.

Após quase dez anos de fechamento dos órgãos legislativos, desde a implantação da ditadura estadonovista em 10 de novembro de 1937, a Constituinte de 1946 foi o primeiro evento a possibilitar o debate público sobre as políticas governamentais, fora dos órgãos burocráticos e das instituições estritamente culturais, que constituíam o “espaço público restringido” formado após a crise da ditadura estadonovista.

Como é sabido, a Assembléia Constituinte de 1946 funcionou de 1º de fevereiro de 1946 (data de realização da “1ª Sessão Preparatória” da Assembléia), até o dia 18 de setembro do mesmo ano, quando foi promulgada a nova Carta Constitucional na 180ª Sessão da Constituinte. No tocante à dinâmica interna de funcionamento, podemos enumerar as seguintes etapas mais importantes de sua organização, colocando ao lado de cada uma delas as correspondentes páginas nos *Anais da Assembléia Constituinte de 1946* onde se encontram registradas: (i) Em primeiro lugar, as “Sessões Preparatórias” à instalação da Constituinte que, conforme o decreto nº 8708 de 17 de janeiro de 1946⁷², seriam dirigidas pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Valdemar Falcão (I: 03); (ii) realização das “Sessões de Instalação” e eleição da Mesa da Assembléia Constituinte (I: 16-30); (iii) eleição de uma Comissão encarregada de elaborar o Regimento Interno da Constituinte com as subseqüentes discussões em plenário sobre o Regimento (I: 45 a III: 347); (iv) eleição da Comissão da Constituição e das respectivas Subcomissões (III: 358)⁷³; (v) elaboração dos anteprojetos pelas Subcomissões e discussão de temas constitucionais em plenário (III: 358 a

⁷² Este decreto se encontra reproduzido em *Regimentos das Assembléias Constituintes do Brasil*, obra publicada pela Subsecretaria de Arquivo do Senado Federal (1986: p. 247-250).

⁷³ Para uma listagem completa de todas as Comissões e Subcomissões formadas durante a Constituinte de 1946, cf. BRAGA (1996: 87-92). Os trabalhos das 10 Subcomissões formadas durante a Constituinte encontram-se esparsos no *Diário da Assembléia* e reproduzidos sistematicamente nos cinco volumes dos *Anais da Comissão da Constituição*, sendo que os volumes 4 e 5 não chegaram a ser editados pela Imprensa Nacional, encontrando-se apenas cópias das provas revistas na Biblioteca da Câmara dos Deputados, em Brasília.

X: 214); (vi) apresentação ao plenário constituinte do primitivo Projeto da Constituição elaborado pela “Grande Comissão” (X: 223-256); (vii) discussão do projeto em plenário e apresentação de emendas pelos constituintes (X: 257 a XX: 194); (viii) apresentação ao plenário do texto do “Projeto Revisto” após a apreciação, pela Comissão da Constituição, das 4.092 emendas sugeridas pelos constituintes (XX: 194-251); (ix) votação em plenário dos diversos títulos e capítulos que compunham o Projeto Revisto, tendo os parlamentares o direito de requererem destaques a emendas (XXI: 03 a XXIV: 428); (x) publicação da redação final do Projeto da Constituição antes da apresentação de emendas de redação pelos constituintes (XXIV: 227); (xi) discussão das “Disposições Transitórias” da Constituição e envio de emendas de redação (XXIV: 227 a XXVI: 148); (xii) apresentação ao plenário da redação final da Constituição (XXVI: 149-176); (xiii) encerramento dos trabalhos constituintes, eleição do vice-presidente da República e início do funcionamento da legislatura ordinária (XXVI: 178-371).

Conforme afirma Sônia Draibe (1985: p. 326-327), “A estrutura interna e o funcionamento formal e informal da Grande Comissão foi decisiva para o encaminhamento das decisões. (...) No interior da Grande Comissão travaram-se as discussões mais significativas e se realizaram os acertos mais importantes” embora, como veremos adiante, houvessem alguns casos em que a chamada “Grande Comissão” não logrou impor suas preferências e seus pontos de vista ao plenário Constituinte.

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

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

Relator Geral: *Agamenon Magalhães (PSD/PE)*, político estritamente ligado a Vargas, ex-interventor de Pernambuco durante o Estado Novo (1937-1945), e ex-ministro da Justiça (1945), tendo nessa condição elaborado a famosa “Lei Malaia”⁷⁴, tendo sido uma das figuras mais ativas durante os trabalhos constituintes e principal redator do anteprojeto do título *Da ordem econômica e social*, da Constituição de 1946.

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

⁷⁴ Talvez valha a pena lembrar que a famosa lei ganhou esse nome por causa das feições asiáticas de seu redator, o “China Gordo” Agamenon Magalhães. Cf. LIMA FILHO, A. (1976). *China Gordo: Agamenon Magalhães e sua época*. Recife: Universitária.

De todas as Subcomissões, essa era a de composição mais “progressista”, formada por parlamentares sensíveis às demandas dos grupos urbanos mais organizados, e com uma concepção ideológica média que poderíamos qualificar como “nacional-desenvolvimentista” na medida em que, além de preconizarem um modelo desenvolvimento capitalista mais autônomo em relação ao capital estrangeiro e baseado na ativa presença e intervenção do Estado na economia (característica definidora do desenvolvimentismo nacionalista), eram sensíveis às demandas distributivas e à ampliação dos direitos sociais das classes trabalhadoras, especialmente de base urbana. O anteprojeto apresentado pela subcomissão foi redigido exclusivamente por Agamenon Magalhães, o mais ativo e típico representante da corrente “desenvolvimentista nacionalista (setor público)” na Constituinte de 1946.

Na 49ª sessão conjunta da Comissão da Constituição, realizada a 13 de maio de 1946, teve início a discussão do anteprojeto redigido pela Subcomissão “Ordem Econômica e Social”. Nas páginas que se seguem, acompanharemos as etapas da discussão de alguns dos dispositivos constitucionais mais importantes que compunham esta parte da Constituição, colocando no início de cada item os artigos do texto constitucional aos quais corresponderam os debates. Como não existe nenhum estudo sistemático que busque reconstituir os diversos posicionamentos sobre questões econômicas surgidos ao longo dos debates sobre a Constituinte de 1946, faremos em seguida uma reconstituição relativamente minuciosa dos mesmos, a fim de demonstrar que o Legislativo e o sistema partidário não eram “instituições vazias” do ponto de vista da influência na gestão da economia do país no período, e/ou sem vínculos com os atores que intervieram nos debates sobre temas econômicos naquela conjuntura. Senão, vejamos.

————— /// ————— /// —————

Título V) Da Ordem Econômica e Social.

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

Parágrafo Único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social (Fonte: Constituição de 1946/www.camara.gov.br).

No tocante ao primeiro artigo do título em exame, tratava-se de definir um critério alocativo e doutrinário geral que fundamentasse todo o título em consideração. Como afirmam autorizados comentadores da Constituição de 1946 (MIRANDA, 1953: p. 462; VENÂNCIO FILHO, 1968: p. 46s), o dispositivo em tela, embora se caracterizasse como uma mera recomendação de ordem geral,

com fraco potencial normativo, na medida em que não dá um conteúdo preciso à figura jurídica da “justiça social”, nem estipula com clareza sanções para os agentes cuja conduta viole os comandos estabelecidos pelo preceito, tinha uma forte natureza *vinculativa* auxiliando na interpretação de outros preceitos que alteraram significativamente os rumos posteriores da jurisprudência sobre a intervenção do Estado na economia⁷⁵. Ou por outra, mesmo em termos abstratos e vagamente definidos, pode-se afirmar que o dispositivo em tela evidenciava uma declaração de clara e inequívoca ruptura doutrinária com os princípios do liberalismo econômico, pois enuncia-se um critério alocativo global (a “justiça social”), de natureza *distributiva* e claramente cerceador da “livre iniciativa”, sendo interpretado como tal pelos constitucionalistas da época (MIRANDA, 1953: p. 463-477).

No *anteprojeto da Subcomissão*⁷⁶, de autoria exclusiva de Agamenon Magalhães, o dispositivo estava assim redigido:

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

Parágrafo Único. É assegurado a todos trabalho que possibilite existência digna. (*Pareceres e Relatórios das Subcomissões*: p. 83).

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

⁷⁵ Cf. a magnífica análise efetuada por Venâncio Filho dos artigos da Carta de 1946 em seu livro clássico sobre o intervencionismo do Estado no domínio econômico no pós-1930 (V. FILHO, 1968: 46 e segs.)

⁷⁶ Como muitos destes debates não foram objeto de um estudo sistemático até hoje, provavelmente devido à dificuldade de consulta às fontes, pois os volumes IV e V dos *Anais da Comissão da Constituição*, onde encontram-se tais debates, não foram publicados, constando apenas exemplares das provas revistas dos mesmos nos arquivos da Câmara dos Deputados, teremos que reconstitui-los com algum detalhe reproduzindo longos trechos das falas dos parlamentares. Para facilitar o acompanhamento da tramitação dos dispositivos, indicaremos com *itálico* as principais etapas da elaboração do texto constitucional e também as passagens mais significativas dos dispositivos e que provocaram maiores controvérsias ao longo dos trabalhos constituintes. Quando os *itálicos* forem originais aos textos reproduzidos, indicaremos expressamente no corpo dos trechos citados.

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

Na Comissão da Constituição foram apresentadas 04 emendas ao anteprojeto, sendo que as de conteúdo doutrinário mais significativo são as sugeridas por *Eduardo Duvivier (PSD/RJ)*, e por *Graco Cardoso (PSD/SE)*. A emenda de Eduardo Duvivier estipulava o seguinte:

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

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

Em seguida Duvivier profere um longo discurso (C. C., IV: 272-274) argumentando veementemente a favor de sua emenda, argumentação esta cujos elementos básicos são os seguintes: (i) defesa do indivíduo e da “livre iniciativa” como critério alocativo mais geral que deveria nortear a “nova ordem econômica do pós-guerra”; (ii) na democracia são elementos essenciais o indivíduo, a iniciativa individual e o direito de propriedade; (iii) oposição veemente à intervenção do Estado na economia. Com efeito, a presença destes elementos no discurso de Duvivier pode ser atestada pelas seguintes passagens:

“**Duvivier:** ...Penso que o regime ou sistema que não tem a coragem de se afirmar, clara e incisivamente, é um regime condenado, sem direito a existir. Por isso, ofereci minha emenda, que é, por assim dizer *uma apresentação frontal da democracia no sistema econômico*. O que caracteriza a democracia é o indivíduo, o indivíduo investido de direitos inalienáveis, ao qual acompanha consequentemente o princípio da iniciativa. (...)

Se, na democracia, são elementos essenciais o indivíduo e a iniciativa individual, é também, na sua natureza, como uma decorrência, o direito de propriedade. (...) Afora a iniciativa individual, como base da ordem econômica, o que há? O planejamento, a intervenção do Estado, a servidão do indivíduo ao Estado. Como princípio essencial e básico, portanto, temos que estabelecer a iniciativa privada.” (C. C., IV: 273).

Note-se que a oposição ao preceito não partia apenas de lideranças assumidamente “neoliberais”, como o banqueiro e líder rural Duvivier⁷⁷. Como veremos mais adiante, também

⁷⁷ Segundo Osny Duarte Pereira, Duvivier era “dono de grande fortuna constituída especialmente pela especulação imobiliária e atividades bancárias” (1964: p. 215). Nos principais periódicos brasileiros da época que faziam a cobertura sobre os debates econômicos, são frequentes as menções a esse líder rural e empresarial fluminense, bastante ativo durante os trabalhos constituintes.

lideranças “desenvolvimentistas do setor privado”, não comprometidas com os princípios neoliberais, efetuaram intervenções de natureza análoga à de Eduardo Duvivier.

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

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

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

“O dispositivo ora em exame parece-nos querer assegurar o impossível. (...) Proclamar esse princípio de solidariedade social e humana, digamos antes, de fraternidade cristã, com a extensão e a universalidade constantes do dispositivo em apreço, seria a Constituição que estamos edificando *assumir o solene compromisso de fornecer indefinidamente emprego* ‘a toda categoria e a toda natureza de trabalhadores’, obrigando-se destarte a fazer aquilo que jamais chegaria a cumprir, pois que *bastariam poucos meses para que dentro deles se verificasse a absorção completa de todas as rendas e a ruína do próprio capital da república*” (C. C., IV: 274).⁷⁸

Após a justificação das emendas, o Relator Geral, Agamenon Magalhães, profere um longo discurso emitindo parecer contrário (C. C., IV: 275-280). Em seu pronunciamento, Agamenon faz uma veemente defesa dos princípios da justiça social e da intervenção do Estado na economia, provocando inúmeros apartes e intervenções contrários na Subcomissão, destacando-se as seguintes passagens de seu discurso:

“AGAMENON MAGALHÃES: ... Ninguém nega que o liberalismo resolveu, no mundo, o problema da produção; mas o que vemos é que não solucionou o caso da distribuição. E, ou as democracias se modificam, fazendo a revisão de seus conceitos, procurando resolver os problemas econômicos mais palpitantes, ou fracassarão. (...)

⁷⁸ Por inofensivo que possa parecer, esse singelo dispositivo de Agamenon Magalhães provocou uma verdadeira crise de pânico entre os parlamentares mais conservadores durante a Constituinte. Convém esclarecer, entretanto, que estes temores não deixavam de ter um certo fundamento, pois na mesma conjuntura eram aprovadas várias normas constitucionais, em diversos países do mundo, assegurando direitos sociais dos trabalhadores, num contexto de intensa ofensiva do *Welfare State* nos países capitalistas centrais. Foi nesse contexto de pós-guerra que foram tomadas medidas de impacto internacional, tais como o *Employment Act*, dando aos governos amplos poderes de intervenção na economia, e as medidas nacionalizantes do gabinete trabalhista de Clement Atlee, da Inglaterra. Assim, menos do que o “espectro do comunismo”, era o “espectro do New Deal” e do “Welfare State” que rondavam o espírito dos parlamentares conservadores na Constituinte de 1946.

Ninguém nega a grandeza do capitalismo, mas também ninguém nega, hoje, sua decadência. O sistema esgotou-se por seus abusos. Desde que se tornou internacionalista, por meio de trustes e cartéis, desde que dominou a produção e os mercados mundiais, contra ele se levantaram e estão se levantando as grandes forças políticas e sociais do Universo. (...)

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

AGAMENON MAGALHÃES: O ilustre colega está em contradição. Não pode sustentar o individualismo com a intervenção do Estado. O individualismo só é possível com a ausência do Estado, conforme os preceitos da escola liberal. Desde o momento em que se aceita o princípio da justiça social, não se coloca mais o Estado como instrumento da defesa do indivíduo, mas em defesa do interesse social, que subordina o indivíduo, restringe seu poder em benefício da coletividade” (Id.: 279).

Travou-se então uma acirrada polêmica em plenário, que acabou com a rejeição das quatro emendas apresentadas e com a aprovação da seguinte redação para o dispositivo, que transformou-se no parágrafo primeiro do artigo 164 do primitivo *Projeto da Constituição*:

Art. 164. §1. A ordem econômica tem por base os *princípios da justiça social*, conciliando a liberdade de iniciativa ou de empresa com a valorização humana do trabalho

Art. 164. §23. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna (X: 248).

Ao projeto primitivo foram apresentadas nada menos do que *15 emendas*, boa parte delas combatendo veementemente os princípios da “justiça social” consagrados no mesmo. Dentre essas emendas, propostas tanto pelos “neoliberais” quanto pelos “desenvolvimentistas do setor privado”, contestando os princípios da justiça social, destacam-se as seguintes:

Emenda nº 490, apresentada pelos desenvolvimentistas do setor privado *Alde Sampaio (UDN/PE)* e *João Cleofas (UDN/PE)*, sugerindo a seguinte redação ao dispositivo⁷⁹:

“A ordem econômica tem por base a *liberdade de ação particular*, subordinada, porém, ao interesse público e aos preceitos da justiça social definidos por lei” (Anais da Assembléia Constituinte, XII: 313)

Na longa “justificativa” à emenda explicitavam-se os princípios doutrinários que levavam os usineiros udenistas Alde Sampaio e João Cleofas a se oporem ao princípios da “justiça social”:

⁷⁹ Para a inclusão de Aldo (sic) Sampaio na corrente dos desenvolvimentistas setor privado, cf. BIELSCHOWSKY (1988: p. 319). Tanto Sampaio quanto Cleofas eram “intelectuais orgânicos” dos usineiros pernambucanos, e com ampla atuação em organizações patronais do estado bem como de associações empresariais localizadas na região Sudeste do país, como pode ser constatado pela leitura de seu perfil em BRAGA (1998).

“A ordem econômica não pode ter por base os princípios da justiça social, porque então deixaria de ser ordem econômica. (...). A ordem é a estruturação da sociedade, sob a forma de disciplina social, nos vários setores em que se distingue. É propriamente a construção do edifício social, nas suas diversas partes; ou seja, o equilíbrio das instituições de várias naturezas, formando um todo. (...) A base da construção é o alicerce sobre o qual se assenta; e essa, na estruturação econômica da sociedade se constitui por nossa tradição e pela tradição ocidental, na liberdade de ação para produzir, comerciar e consumir, cerceada pela interferência das leis. (...)” (Id., 313).

Essa é uma pequena amostra do teor da justificativa de Alde Sampaio. Note-se que, ao contrário do que se poderia imaginar, essa defesa ferrenha da “livre iniciativa” (*i. e.*, da iniciativa dos proprietários) não se articulava com um discurso antiindustrializante, como poderiam inferir apressadamente aqueles que atribuem a defesa de tais idéias somente a “oligarquias agro-exportadoras”, mas com uma veemente e sistemática defesa da industrialização, assim como dos interesses corporativos de curto prazo de segmentos agroindustriais, o que permite enquadrar este parlamentar na corrente dos “desenvolvimentistas do setor privado”.

Foram apresentadas também uma série de emendas modificativas. Dentre estas, destaca-se a emenda nº 4.072, cujo primeiro signatário era o comerciante pessedista gaúcho *Gaston Englert* (PSD/RS), e assinada, entre outros, pelo banqueiro “neoliberal” *Daniel de Carvalho* (PR/MG), presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas da ACRJ/Associação Comercial do Rio de Janeiro. A emenda nº 4.072 estipulava o seguinte:

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

Na justificativa da emenda se afirmava que:

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

Após a apresentação de emendas e a “reelaboração” da matéria por parte da Comissão da Constituição, o dispositivo transformou-se no seguinte artigo do *Projeto Revisto*:

Art. 145. A ordem econômica tem por base os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização humana do trabalho.

Parágrafo único. É assegurado a todos trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é um dever social (Anais da Constituinte, XX: 244).

Nas *discussões do Projeto Revisto em plenário* (Anais da Assembléia Constituinte, XXIII: 106-115), iniciadas na 147ª sessão extraordinária da Constituinte, ocorrida no dia 27 de agosto de 1946, foram pedidos destaques para as emendas nº 1.333, de *Gilberto Freyre (UDN/PE)* e nº 490, de *Alde Sampaio*⁸⁰. O sociólogo Gilberto Freyre encarregou-se de proferir longo discurso em plenário opondo-se ao princípio da justiça social consagrado no Projeto Revisto, do qual destacamos o seguinte trecho:

“GILBERTO FREYRE: (...) Ou muito me engano ou houve, aí, tradução sub-jornalística de frase talvez espanhola que, imperfeitamente traduzida, tomou o aspecto ou a sonoridade mistagógica que lhe prejudica a objetividade, a clareza, a precisão. E se há lugar onde se deva torcer impiedosamente o pescoço à retórica mistagógica⁸¹, quando não demagógica, é no texto de uma Constituição. (...) Como notava, há pouco, um economista, nosso compatriota, o Sr. Luís Dodsworth Martins⁸², em interessante artigo sob o título ‘A Ordem Econômica na Constituição’, aparecido na *Revista Comercial* desta cidade, a sabedoria do legislador entre nós está em formular aquela conciliação [refere-se a outra passagem do discurso; SSB], não podendo a chamada ‘justiça social’ suprir a iniciativa particular, reconhecida, em nosso meio, como um elemento básico de ação econômica. (...) Para o referido economista brasileiro, a ordem econômica entre nós não pode ser definida senão como baseada no que ele denomina ‘iniciativa privada’ (...) “Não há sentido sociológico, nem mesmo de senso comum, em dizer-se de uma ordem econômica que tem por base — note-se bem: por base — ‘os princípios da justiça social’” (XXIII: 107-109).

A argumentação do sociólogo parece ter causado um certo efeito entre os Constituintes, pois o dispositivo foi aprovado numa apertada votação (100 votos favoráveis contra 96 contrários, inclusive com um incomum pedido de recontagem), após veemente parecer contrário de Agamenon Magalhães e uma acirrada discussão em plenário, transformando-se no texto final do artigo 145 da Constituição (XXIII: 115).

Verificamos assim que, longe do propalado “consenso” existente no seio das elites dirigentes e partidárias acerca de algumas diretrizes fundamentais do desenvolvimento econômico e

⁸⁰ Convém sempre lembrar o ambiente repressivo em que foram votados estes dispositivos estratégicos (PEREIRA, 1963).

⁸¹ Essa expressão “retórica mistagógica” era utilizada com frequência por jornalistas conservadores opositores de Vargas para denunciar a capitalização dos dividendos políticos da legislação social implantada durante o Estado Novo pelos pessedistas e petebistas. Cf., a título de exemplo, as crônicas de Carlos Lacerda reunidas em BRAGA (2000).

⁸² Como nos informa DINIZ (1978: p. 311) Luís Dodsworth Martins era Diretor do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro, e assessor de João Daudt de Oliveira, presidente da ACRJ e da Confederação Nacional do Comércio.

social brasileiro, o que havia era um acentuado grau de divergência e conflito no seio de tais elites, expressando por sua vez as divergências que ocorriam entre os diferentes grupos sociais a respeito dos rumos do desenvolvimento capitalista brasileiro no período⁸³.

————— /// ————— /// —————

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

Também aqui, tratava-se de outro princípio geral que legitimava, inequivocamente, o intervencionismo estatal na economia, e assim foi interpretado pelos mais autorizados comentadores contemporâneos da Carta de 1946 (MIRANDA, 1953: 477s; V. FILHO, 1968). Entretanto, a Constituição de 1946 deu um passo adiante no tocante ao mero reconhecimento do princípio anti-liberal da intervenção do Estado na economia, reconhecendo expressamente a possibilidade ou o “direito” da União de *monopolizar* determinado ramo ou setor da economia, eliminando inclusive a garantia de indenização que constava da Carta de 1934, tida como mais intervencionista e nacionalista (Id., p. 477). Tratava-se, portanto, de dispositivo extremamente “radical”, legitimador inequívoco do intervencionismo estatal na economia, e como tal foi percebido pelos parlamentares de vários matizes ideológicos que tomaram parte na redação da Carta Constitucional conforme veremos a seguir.

No tocante a este dispositivo constitucional, novamente os neoliberais aliaram-se aos desenvolvimentistas do setor privado para combater os princípios do intervencionismo estatal e, especialmente, da *monopolização* que terminou por permanecer consagrado no texto. Por sua vez, os desenvolvimentistas nacionalistas aliaram-se aos desenvolvimentistas não-nacionalistas para a conservação dos fundamentos doutrinários do preceito, vale dizer, a consagração do princípio da

⁸³ Assim, não podemos concordar com a análise de Eduardo Kugelmas quando afirma que: “Na realidade, a resistência liberal não se deu propriamente na discussão de princípios, onde reinou uma concordância fundamental (sic.), interrompida ocasionalmente por disputas mais de retórica do que de conteúdo, mas sim nas limitações colocadas à implementação efetiva destes princípios gerais. Como se pode ver pela comparação entre o anteprojeto inicial, redigido por Agamenon Magalhães, e o texto final, as modificações introduzidas tenderam sempre a coactar a ação intervencionista do poder publico” (FUNDAP, 1986: p. 38). Como vimos acima e continuaremos a examinar nos próximos itens, o que houve na verdade foi um intenso conflito na redação dos dispositivos constitucionais que regulamentavam matéria econômica-financeira, conforme já havia sido percebido aliás por analistas mais perspicazes do processo Constituinte (PEREIRA, 1963; COHN, 1965).

intervenção do Estado no domínio econômico e de sua prerrogativa de monopolizar determinada indústria ou atividade econômica.

No *anteprojeto da Constituição*, redigido pelo desenvolvimentista nacionalista Agamenon Magalhães, estava estipulado tanto o princípio da intervenção quanto o direito da União de monopolizar determinado ramo ou setor da economia:

Art. 2. A intervenção no domínio econômico será fixada em lei dentro dos limites que o interesse público aconselhar, *podendo a União monopolizar determinada indústria ou atividade econômica*, nos termos em que for autorizada mediante lei especial (Relatórios e Pareceres: 83).

Assim como o dispositivo anterior, o segundo artigo do “anteprojeto Agamenon” também deu origem a longas e acirradas polêmicas por ocasião dos *debates na Comissão da Constituição* (C. C., IV: 285-294), tendo sido apresentadas 04 emendas ao anteprojeto, destacando-se a sugerida pelo ex-presidente da República, *Artur Bernardes (PR/MG)*, que estipulava:

“A intervenção no terreno econômico, quando o interesse público o aconselhar, será regulada em lei nos limites fixados pela Constituição. Mediante lei especial, poderá a União *monopolizar determinada indústria quando a segurança nacional o exigir.*” (C. C., IV: 285).

O discurso de Artur Bernardes em defesa de sua emenda é um verdadeiro libelo contra o intervencionismo do Estado na economia, paradoxalmente muito mais radical que o conteúdo da emenda que formulou ao texto, que fazia poucas alterações substantivas ao dispositivo, apenas restringindo a possibilidade de monopolização para ocasiões em que a “segurança nacional” o exigisse⁸⁴. Citando seu próprio exemplo de cafeicultor e usineiro na zona da mata mineira, censura veementemente a intervenção do Estado na economia concentrando-se no exemplo das autarquias (DNC, IAA etc.):

“ARTUR BERNARDES: ...Não é possível que, depois dos exemplos que nos oferecem os Institutos que desgraçaram e ainda desgraçam a nação, coloquemos na Constituinte dispositivo dessa ordem. Só excepcionalissimamente (sic) deve ser lícito ao

⁸⁴ É conveniente lembrar aqui que Artur Bernardes foi um dos principais personagens da luta pelo monopólio estatal do Petróleo, o que talvez cause estranheza ao leitor sua inclusão na corrente ‘neoliberal’. Entretanto, a admissão do princípio da intervenção do Estado por Bernardes limitava-se ao monopólio na exploração do Petróleo e de jazidas minerais, cujas causas remontam aos conflitos que teve com as mineradoras estrangeiras de Percival Farquar durante sua gestão no governo do estado de Minas Gerais na República Velha. Em todas as demais questões, como veremos a seguir, Artur Bernardes, seguindo orientação de seu partido, opunha-se veementemente à regulação estatal na economia, especialmente no ramo de produtos primários agroexportáveis tais como o café, algodão ou cacau, por exemplo.

Estado intervir na economia. É da História que, toda vez que o Estado intervém, a não ser em casos excepcionalíssimos, o faz para causar danos à sociedade e às iniciativas particulares, para não falar no capital.

Que fizeram os Institutos durante esses anos de existência? Tive ensejo de, no plenário, mostrar o que fez o Departamento do Café. Foi um ninho de escândalos: foi o Departamento que mais contribuiu para a corrupção dos costumes brasileiros. E não há nada que se possa comparar a esse dano moral” (C. C., IV: 287).

Em seguida, Artur Bernardes prossegue no seu libelo contra as autarquias e o intervencionismo estatal de uma maneira geral, os quais são defendidos pelo ex-ministro da Fazenda estadonovista e desenvolvimentista não-nacionalista *Souza Costa (PSD/RS)*. Sublinhe-se ainda que a polêmica foi tão intensa que mesmo setores pessedistas que podem ser classificados entre os *desenvolvimentistas não-nacionalistas*, como o ex-interventor Benedito Valadares (PSD/MG), admitiram suprimir o princípio da monopolização do texto constitucional, recuando posteriormente em relação a essa posição:

“BENEDITO VALADARES: A União não deve monopolizar indústria alguma com exceção da bélica. Num país que apenas está iniciando seu parque industrial, isso é inadmissível. (...) As indústrias ficarão com receio de se estabelecerem, porque, em determinada época, a União poderá considerar necessário monopolizá-las. Mais que os nacionais, os estrangeiros sobretudo terão natural receio do monopólio da União.

A redação é perigosa, com a amplitude que se lhe deu, porque afugenta os capitais, com o que perdem as nossas indústrias. Estamos, realmente, procurando industrializar o Brasil e devemos declarar os casos em que ocorrerá a monopolização”⁸⁵ (286).

Após o libelo de Artur Bernardes e os apartes de Benedito Valadares, o udenista *Milton Campos (UDN/MG)* sugere uma emenda de natureza mais moderada, com o fito de colocar limites ao intervencionismo estatal (CC, IV: 288).

Segue-se então o parecer do relator às emendas no qual Agamenon Magalhães, dentre outras interessantes considerações, procura chamar a atenção para a contradição entre a doutrina de Artur Bernardes e sua prática como presidente da República e usineiro. Apresenta a economia dirigida com uma tendência internacional e, de certa forma, inexorável nos tempos modernos e defende uma intervenção seletiva mas forte do Estado (que pode ir até o monopólio) para assegurar

⁸⁵ Essa oposição de certos desenvolvimentistas não-nacionalistas à monopolização pelo Estado de certos ramos industriais coaduna-se com a oposição à criação da Petrobrás de alguns de seus próceres no início dos anos 50. Um bom exemplo de desenvolvimentista não-nacionalista que opôs-se ao monopólio da Petrobrás nos anos 50 é o economista Roberto Campos, um dos próceres da facção mais conservadora dos desenvolvimentistas não-nacionalistas a partir dos anos 50. Cf. BIELSCHOWSKY (1988) e CAMPOS (1991).

a competitividade internacional dos produtos brasileiros, provavelmente numa contra-argumentação indireta a Benedito Valadares. Afirmava ainda que o sentido da intervenção estatal ocorrida no pós-1930 foi objetivando regular o funcionamento dos mercados de produtos primários e diminuir o poder de mercado dos intermediários que operavam em regime de oligopsonia, e não de prejudicar os produtores de *commodities*.

Defende ainda o princípio da monopolização, citando a Inglaterra e a nacionalização dos oligopólios de alumínio nos EUA por Roosevelt como exemplos bem-sucedidos de intervenção e monopolização:

“AGAMENON MAGALHÃES: (...) É muito fácil criticar a intervenção do Estado no domínio econômico, mas são os produtores, os comerciantes e os industriais que batem às portas do Estado, solicitando sua intervenção no sentido de modificar, de restringir todas as liberdades em favor de seu trabalho e de sua riqueza. A economia dirigida não é imposta por nós, mas pelos concorrentes estrangeiros. Pergunto a V. Ex.^a, se os Estados Unidos fechar seu mercado aos nossos produtos, que faremos? Cruzar os braços e morrer de fome ou nos defender, estabelecendo convênios comerciais, estabelecendo acordos, modificando tarifas, dirigindo a produção nacional — como no caso do açúcar — até ajusta-la ao nosso consumo? V. Ex.^a sabe que [antes de 1930 — SSB], o açúcar não tinha financiamento. Eram os intermediários que financiavam. Eu, advogado em Pernambuco, fiz diversos contratos. Contratava o financiamento da safra com as seguintes cláusulas: a) entrega do produto em consignação; b) garantia de determinada produção; c) juros de 12% além de 5% de comissão sobre o produto da venda. Foi essa indústria que encontramos em 1930 e o Estado brasileiro salvou. V. Ex.^a vê hoje essa prosperidade. A crise passou, mas voltará — não se iluda. E, quando voltar, veremos todos os produtores baterem às portas do Estado, pedindo nova regulamentação, novos dispositivos, nova proteção. (...)

Vou citar outro exemplo: o truste de alumínio — caso aliás focalizado pelo presidente Roosevelt. O truste de alumínio dominou o mundo inteiramente. 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. Ele poderia [até — SSB] ter monopolizado a indústria, desapropriando-a; mas [não o fez porque] tratava-se de um grande truste internacional, com ramificações na Alemanha e França. (...)

Sr. Presidente, não estamos inovando. A Constituição de 34 já dava a intervenção até aí [i. e., ao direito de monopolizar]. Se não fosse este princípio, não seria possível a existência do Instituto de Resseguros, por exemplo” (CC, IV: 290-292).

Por fim, conclui seu longo e informado pronunciamento manifestando-se favorável à emenda substitutiva de Milton Campos que na realidade objetivava, segundo o relator:

“**AGAMENON MAGALHÃES:** .. tranquilizar o mundo capitalista. De maneira que não é nada demais que se tranquilize o mundo capitalista, um mundo muito assustado. (...)”

Milton Campos: Não desejo tranquilizar os capitalistas, mas os democratas” (CC, IV: 292).

Após a incorporação da sugestão de Milton Campos pela “Grande Comissão”, o *Primitivo Projeto* ficou assim redigido:

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

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

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

Emenda nº 111: “(...)§2º. É vedado aos governos o estabelecimento de qualquer controle econômico que suprima os efeitos da lei econômica da oferta e da procura, salvo nos períodos de guerra, de extrema escassez, ou de excedentes gravosos.

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

Desnecessário dizer que a longa justificativa da emenda consistia num violento libelo contra o intervencionismo estatal na economia. Também o banqueiro mineiro *Mário Brant (PR/MG)* apresentou emenda nº 1.127, sugerindo redação semelhante, sob a justificativa de que:

“(...) Não há critério mais subjetivo e variável do que esse do interesse público. A faculdade econômica conferida ao Estado de intervenção sem critério preciso, investe-o do poder de suprimir de fato a liberdade econômica. (...) *Os parágrafos 2º e 3º do art. 164 estabeleceram, inadvertidamente, no Brasil, o comunismo potencial.* Os signatários pedem, para a gravidade do assunto, a atenção da ilustre comissão que demonstrou com tanto

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

Entretanto, não era apenas dos setores neoliberais mais conservadores ligados à economia agroexportadora e ao setor bancário-mercantil que provinha a resistência aos princípios da intervenção e da monopolização contidos no anteprojeto. Também o PSD paulista, que contava entre seus integrantes com importantes lideranças políticas de vários segmentos das classes dominantes deste estado (BRAGA, 1998: p. 652-736), sugeriu a seguinte emenda suprimindo a referência ao princípio da monopolização constante no projeto:

Emenda nº 2.050. §3º. A intervenção do Estado no domínio econômico, para suprir deficiências da iniciativa individual e, mediante lei especial, para coordenar os fatores de produção, terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição (XIV: 259).

Na “justificação” da emenda, assinada por parlamentares do PSD paulista, dentre os quais o industrial *Horácio Lafer (PSD/SP)*, afirmava-se que:

“O regime democrático não se coaduna com a livre intervenção do Estado na economia. A ostensiva intervenção nas atividades econômicas é atitude própria dos regimes totalitários. O essencial é organizar e racionalizar nossas atividades econômicas, mediante cooperação de todas as classes produtoras e coordenação das iniciativas individuais, únicas realmente produtoras de riqueza a capazes de alicerçar a prosperidade do Brasil” (Id.: 259).⁸⁶

Não obstante as 25 emendas apresentadas, o *Projeto Revisto* conservou as diretrizes básicas do dispositivo, vale dizer, assegurou o princípio da intervenção do Estado e sua prerrogativa de monopolizar determinado ramo ou setor industrial, ficando com a seguinte redação, aprovada pela “Grande Comissão”:

Art. 146. À União é reconhecida a faculdade, mediante lei especial, de *intervir no domínio econômico e de monopolizar determinada indústria ou atividade*. A intervenção

⁸⁶ O primeiro signatário da emenda era Honório Monteiro (PSD/SP), membro do Conselho da FIESP e que depois da Constituinte seria eleito presidente da Câmara dos Deputados da primeira legislatura após a redemocratização. A esse respeito, cf. LEOPOLDI (2000).

terá por base o *interesse público* e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Parágrafo único. A lei que regular o trabalho, a produção e o consumo poderá estabelecer as *limitações exigidas pelo bem público* (XX: 244).

Apenas pode-se explicar a manutenção do caráter “radical” desse dispositivo pela Comissão da Constituição, não obstante a intensa ofensiva de parlamentares neoliberais e ligados a diversos segmentos das classes dominantes brasileiras, se tivermos em mente a aliança formada durante o processo constituinte entre os desenvolvimentistas não-nacionalistas e os desenvolvimentistas nacionalistas para fixar na Constituição os preceitos que consagravam a intervenção do Estado na economia, bem como sua prerrogativa de monopolizar determinada atividade econômica. Tendo em vista a proverbial astúcia de parlamentares pessedistas que integravam a “Grande Comissão”, especialmente de Agamenon Magalhães, podemos mesmo aventar a hipótese de que o belicoso e vago parágrafo único do art. 146 era uma espécie recurso estratégico para desviar a atenção dos parlamentares mais conservadores dos pontos mais importantes e doutrinariamente relevantes do preceito, ou seja, a legitimação dos princípios da intervenção do estado e do direito da União de *monopolizar* um determinado ramo industrial.

Entretanto, a ofensiva dos neoliberais, aliados aos desenvolvimentistas do setor privado, não se encerrou na “Grande Comissão” e na apresentação de emendas. Durante as *discussões do Projeto Revisto em plenário* (Anais da Constituinte, XXIII: 93-105), foram solicitados destaques para diversas emendas e entabulados acirrados debates entre os parlamentares constituintes sobre a temática.

A primeira emenda debatida em plenário foi a de nº 1.562, do escritor Amando Fontes (PR/SE) e de outros parlamentares do Partido Republicano, emenda esta simplesmente eliminando o dispositivo acima e que foi rejeitada em plenário após intensos debates, cujos trechos mais importantes reproduzimos abaixo.

“AMANDO FONTES: Sr. Presidente, propus a supressão do artigo 146 do Projeto Revisto porque, num regime em que o Estado tenha a faculdade de intervir, mais ou menos a seu talante, no domínio econômico, podendo até monopolizar determinada indústria ou atividade, está extinta a liberdade. Lembremo-nos de que esta foi a mais poderosa e eficiente arma de que se valeram os nazistas para manter em silêncio e escravidão os seus aterrados compatriotas.

Não sou dos que recusam ao Estado o direito de intervir para evitar que determinados grupos econômicos, em detrimento da coletividade, auferam todas as vantagens de suas atividades. Acho, porém, que o Estado só deve ter o poder de coordenar tais atividades, e nunca o de empreender, o de se tornar industrial em competição com o

particular. (...) O que V.Ex^{as}. querem é muito mais: intervir no domínio econômico, inclusive monopolizando qualquer indústria ou atividade” (XXIII: 94-95).

A ameaça de que a fixação do singelo dispositivo no texto constitucional pudesse redundar da instauração de um regime totalitário no país não convenceu os Constituintes e, após parecer contrário de Jurandir Pires (ED-UDN/DF), da Esquerda Democrática, a emenda foi rejeitada em plenário (XXIII: 98).

Mais relevantes e veementes ainda foram os debates travados em torno das emendas de nº 491, de Alde Sampaio (UDN/PE) e João Cleofas (UDN/PE), e nº 1.113 de Jales Machado (UDN/GO) e Artur Bernardes (PR/MG). O primeiro destaque de Alde Sampaio suprimia pura e simplesmente o ambíguo parágrafo único do artigo, e foi defendido em plenário pelo próprio autor em meio a entusiásticos apartes de apoio de parlamentares udenistas:

ALDE SAMPAIO: “... Resta, Sr. presidente, uma única intenção que se poderia descobrir no dispositivo — aquela de querer estabelecer, de modo insidioso, a direção da economia no país; o poder público regularia a produção, circulação e o consumo dos bens, por um texto constitucional, o que é arrojo grave para a experiência dos povos. Na verdade, nenhum país ainda se afoitou a prescrever em Constituição, nem mesmo a realizar na prática, economia dirigida com tal amplitude. (...)”

Mário Masagão: “No início do art. 146, o projeto limita a intervenção da União no terreno econômico (...) mas o parágrafo único estabelece que a União regulará a produção, a circulação e o consumo, sem nenhum limite aos direitos individuais. Quer dizer que o parágrafo é mesmo mais pernicioso porque coloca toda a economia, sem qualquer possibilidade de limite, nas mãos da intervenção nacional. De acordo com esse parágrafo, não haverá, teoricamente, distinção alguma entre a situação brasileira e a de qualquer dos países totalitários, no regime fascista” (XXIII: 98-99).

Em seguida, é a vez no udenista, cafeicultor e líder rural Jales Machado (UDN/GO), defender sua emenda nº 1.113, cujo conteúdo reproduzimos acima. O udenista goiano baseia-se em sua própria experiência para defender sua proposta de eliminação de qualquer menção ao princípio da intervenção do Estado na nova Carta Constitucional:

JALES MACHADO: “Não sendo economista, julgo-me impossibilitado de discutir a doutrina ou os preceitos que os oradores antecedentes desenvolvidamente expuseram à Casa. Falo, todavia, em nome da experiência e da observação de minha vida profissional. Nossa situação atual resulta exatamente do dirigismo econômico que o Estado Novo estabeleceu nas relações de produção e comércio. Já disse nesta Assembléia que a lavoura no Brasil foi arruinada exatamente porque teve seus produtos unilateralmente tabelados, enquanto as indústrias os vendiam pelos preços que muito bem entendiam. (...)”

Daí [da política econômica estadonovista — SSB] decorreu o acelerado despovoamento do campo, a queda da produção e a situação em que nos encontramos de adensamento do proletariado em torno dos centros industriais, criando um dos mais graves problemas de caráter social que o Brasil já tem encarado. Essa anormalidade em nossa vida de país civilizado advém exatamente da criação da Comissão de Preços da Coordenação da Mobilização Econômica, das diversas autarquias que mais não têm feito senão suprimir os efeitos da lei da oferta e da procura” (XXIII: 101).

Assim, longe de haver um “consenso” em torno dos princípios do intervencionismo estatal na Constituinte, ele era combatido de maneira veemente e até radical por várias correntes ideológicas representadas na Assembléia, especialmente por representantes de setores mais conservadores das classes dominantes. Após a sustentação das emendas pelos parlamentares e a rejeição de alguns outros destaques solicitados, o desenvolvimentista não-nacionalista, Daniel Faraco (PSD/RS) e Agamenon Magalhães, ocupam a tribuna para emitir pareceres negativos às emendas e demonstrar o óbvio, ou seja, que o intervencionismo estatal e o planejamento econômico eram amplamente compatíveis com o regime democrático e não implicavam nenhum “caminho para a servidão”, como o afirmavam os oligarcas apavorados com a possibilidade de um intervencionismo redistributivo (XXIII: 102 e segs.). Após acirrados debates em plenário (XXIII: 102-105), os desenvolvimentistas do setor privado obtiveram uma vitória parcial com a aprovação da emenda supressiva de Alde Sampaio (UDN/PE), que eliminava o §2º do primitivo projeto, ficando no entanto o dispositivo com a forma final do artigo 146 transcrito acima, conservando-se a menção ao princípio da monopolização e da intervenção do Estado conforme o queriam as diversas correntes desenvolvimentistas representadas na Assembléia.

————— /// ————— /// —————

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

No que se refere ao artigo 147, tratava-se de regulamentar uma questão à qual os Constituintes de 1946 eram extremamente sensíveis, que era a dos limites e do uso do direito de propriedade, e que já havia sido objeto de amplas controvérsias por ocasião da elaboração do § 16 do art. 141 que determinava a indenização prévia e em dinheiro nos casos de desapropriação por interesse social, dispositivo este que, como se sabe, foi objeto de ampla controvérsia no contexto

imediatamente anterior ao golpe de 1964 (ALMINO, 1981; PEREIRA, 1963)⁸⁷. A tramitação desse dispositivo também é reveladora da força relativa de cada uma das “correntes de pensamento econômico” no seio da Constituinte de 1946. Tratava-se, aqui, de definir princípios gerais orientadores de questões polêmicas às quais muitos dos constituintes eram bastante sensíveis do ponto de vista político, tais como o dos condicionantes do “direito” de propriedade e de seu “uso”, bem como o do grau de compromisso da nova ordem democrática com determinados princípios distributivos. No *anteprojeto da subcomissão*, o dispositivo estava assim redigido:

Art. 3. O direito de propriedade e o seu uso serão condicionados ao bem estar social, distribuindo-se a propriedade pelo maior número e possibilitando-se a todos iguais oportunidades. (*Relatórios e Pareceres*: 83).

Mais uma vez, a “radicalidade” do preceito redigido por Agamenon Magalhães e pela subcomissão assustou a maioria dos parlamentares, que apressaram-se a oferecer emendas alterando os pontos substanciais do preceito, vale dizer: a condicionalidade do *direito de propriedade* à vaga figura jurídica do “bem-estar social” e a recomendação expressa de distribuir a propriedade pelo “maior número de cidadãos”. Foi justamente contra estes princípios que se insurgiram os parlamentares das correntes ideológicas mais sensíveis à defesa dos direitos de propriedade que, dessa feita, sintomaticamente, agrupava a maior parcela dos pessedistas “não-nacionalistas”.

Já durante os *debates na Comissão da Constituição*, ocorridos na 50ª sessão da Assembléia, em 14 de maio de 1946 (CC, IV: 306-307), começou a ofensiva contra as expressões mais radicais do dispositivo, tendo os pessedistas e desenvolvimentistas não-nacionalistas Ivo d’Aquino (PSD/SC) e Costa Neto (PSD/SP)⁸⁸ sugerido emendas eliminando a expressão *direito de propriedade* e atenuando-se a recomendação expressa da sua *distribuição*, contidos no texto. Após um parecer conciliador do relator Agamenon Magalhães, sob os veementes protestos do único representante comunista na “Grande Comissão”, Caíres de Brito (PCB/SP), é aprovado um texto mais moderado incorporando algumas das sugestões da ala conservadora do PSD, e resultando no

⁸⁷ Como nos informa Argelina Figueiredo foi justamente a este dispositivo que o então “nacional-desenvolvimentista” radical e brizolista, Bocaiúva Cunha (PTB/RJ), apresentou emenda constitucional, no contexto da crise política que precedeu ao golpe de 1964 (FIGUEIREDO, 1992: p. 116). Para uma reconstituição minuciosa da repercussão que a redação desse dispositivo teve nos debates sobre a questão agrária, cf. o minucioso estudo de Tapia (1986: p. 66s).

⁸⁸ Ivo d’Aquino (PSD/SC), um dos parlamentares mais conservadores da Constituinte e estreitamente ligado ao presidente da Grande Comissão, Nereu Ramos (PSD/SC), e à cúpula dutrista, foi o encarregado de propor o projeto de lei que regulamentava a cassação dos mandatos do parlamentares comunistas após a Constituinte de 1946. Para o perfil biográfico e a atuação de Ivo d’Aquino na Constituinte, cf. BRAGA (1998: p. 636-638).

seguinte dispositivo do *primitivo Projeto da Constituição*, de redação bastante mais moderada que a inicialmente proposta pela subcomissão:

Art. 164. §4. “O *uso* da propriedade será condicionado ao bem estar social, de modo que permita a *justa distribuição*, com iguais oportunidades para todos” (X: 248).

Não deixa de ser revelador da mentalidade predominante entre os Constituintes de 1946, fortemente comprometida com a defesa do direito de propriedade que, mesmo atenuado de seu significado mais radical, tenham sido sugeridas várias *emendas* ao preceito do Primitivo Projeto, muitas delas supressivas de qualquer menção ao princípio da *distribuição da propriedade* no texto da Constituição⁸⁹. Ao todo, foram apresentadas 15 *emendas* ao projeto, das quais as mais significativas são as seguintes:

Emenda nº 2.051, do líder industrial e ex-diretor da FIESP Horácio Lafer e seus correligionários do PSD paulista, suprimindo qualquer menção à distribuição de propriedade sob a seguinte justificativa:

“A permissão constitucional de ‘distribuir a propriedade’ atenta contra o direito de propriedade, pois permite que se desaproprie não por necessidade ou utilidade pública, mas por interesses de indivíduos” (XIV: 459)⁹⁰.

Outros parlamentares eram ainda mais diretos na exposição de suas convicções ideológicas, bem como das causas que os levaram a rejeitar que se consignasse na Carta Constitucional o princípio da distribuição da propriedade. É o caso do oligarca cearense Leão

⁸⁹ Exemplos de tais emendas supressivas são as de nº 803, sugeridas pelos indefectíveis Alde Sampaio e João Cleofas; nº 1337, de Sampaio Vidal (PSD/SP); nº 1989, de Crepory Franco (PSD/MA); nº 3.989, sugerida pela OAB/Ordem dos Advogados do Brasil; nº 3206, de Romeu Lourenção e demais udenistas do estado de São Paulo; e assim por diante. Todas estas emendas suprimiam pura e simplesmente, sob as mais variadas justificativas, qualquer menção expressa ao princípio da *distribuição de propriedade* no texto constitucional.

⁹⁰ Assinam também a emenda Costa Neto, Honório Monteiro, Goffredo Telles Jr., Novelli Júnior, Lopes Ferraz, César Costa, João Martins e Alves Palma, parlamentares estritamente ligados a setores empresariais e à cúpula governamental do governo Dutra

Sampaio (UDN/CE)⁹¹, que apresentou *emenda nº 3.250* supressiva do dispositivo e em cuja “justificativa” se afirma:

“A letra do parágrafo em apreço é um atentado ao *sagrado direito de propriedade*. Baseado no seu início o legislador ordinário poderá chegar até a ferir de morte esse direito. Que se pode entender por justa distribuição de propriedade com iguais oportunidades para todos?” (XVI: 92).

Também o auto-denominado “burguês progressista” Paulo Nogueira Filho (UDN/SP)⁹² apresentou emenda suprimindo a menção à *distribuição da propriedade* sob o seguinte argumento:

“Suprima-se a parte final que diz: ‘de modo que permita a justa distribuição dela, com iguais oportunidades para todos. Esse final é menos uma norma de ação do Estado que uma demagogia. Em verdade, as ‘iguais oportunidades para todos’ seria, evidentemente, a fórmula utópica de um regime comunista. Não quero entrar no mérito da justiça ou injustiça dessa distribuição, mas apenas notar que, sendo medida em contraste com todas as outras normas desta Constituição, ela serviria somente para desmoralizar o texto da Carta Magna pela impraticabilidade de seu cumprimento isolado” (XVI: 310).

Por outro lado, não era apenas a “retórica reacionária” que funcionava nos debates constituintes, para usar a expressão do texto clássico de Albert Hirschmann. Devido à postura mais conciliadora do relator geral, Agamenon Magalhães, no tocante à redação deste dispositivo, o texto recebeu também críticas “à esquerda” do espectro político-ideológico. Nesse sentido, em meio à miríade de emendas conservadoras, despontava como uma ovelha negra a emenda apresentada pela bancada comunista, e cujo primeiro signatário era o senador Luiz Carlos Prestes (PCB/DF). Tal emenda restabelecia a redação original do preceito, proposta pelo próprio Agamenon Magalhães, e estipulava:

“*Emenda 3.262*. Redigir assim: ‘O direito de propriedade e seu uso serão condicionados ao bem-estar social, de modo que permita a justa distribuição dela, com iguais oportunidades para todos’”.

⁹¹ Eleito com o apoio a “Liga Eleitoral Católica” no estado do Ceará (o que talvez justifique a menção ao “sagrado” direito de propriedade), Leão Sampaio era ligado ao clã dos Távora no estado.

⁹² Cf. o livro clássico do autor intitulado *Idéias e lutas de um burguês progressista; o Partido Democrático e a Revolução de 30* (Rio de Janeiro, José Olympio, 1965).

Justificação: “O problema é mais vasto do que deixa transparecer o projeto. Da forma como está redigido, não faz restrição ao direito de propriedade, mesmo quando prejudicial ao bem estar social. A emenda via a corrigir tal deficiência” (XVI: 95).

Após a apresentação das emendas e a incorporação de algumas de suas sugestões o texto transformou-se no seguinte dispositivo do *Projeto Revisto*, que serviu de base para a apresentação de destaques em plenário:

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141 §16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos (XX: 244).

Esse dispositivo pode ser interpretado como um compromisso entre os desenvolvimentistas não-nacionalistas, os desenvolvimentistas do setor privado e os neoliberais (ou seja, o bloco conservador da Constituinte) para derrotar as propostas mais radicais e enfaticamente distributivas dos desenvolvimentistas nacionalistas e dos socialistas. Esse amplo consenso do campo conservador em torno da redação do dispositivo explica também a ausência de debates, *em plenário*, em torno da sua redação. Apenas o líder da bancada comunista, Maurício Graboys (PCB/DF), tentou, sem sucesso, obter destaques para a emenda da bancada do PCB restaurando a redação original do preceito, sendo sucessivamente indeferido pelo presidente da Mesa, Fernando Melo Vianna (PSD/MG) (XX: 245s).

————— /// ————— /// —————

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

Esse dispositivo tratava de outro tema polêmico e que teve um grande potencial de conflito no período, ou seja, a questão da regulamentação do poder econômico dos “trusts e monopólios”, linguagem da época para designar os oligopólios que auferiam margens de lucro excessivas devido a seu controle sobre certos mercados. Embora fosse meramente declaratório e não corporificasse nenhuma norma específica, o preceito tinha grande significado político e simbólico na época, pois

Agamenon Magalhães fora o principal idealizador da “lei Malaia” ou *anti-trust*, que teve ampla repercussão no ocaso do Estado Novo, granjeando uma oposição quase que unânime das várias frações empresariais, sendo um dos eventos políticos que precipitaram o isolamento político de Vargas e seu círculo mais próximo e a queda do regime.

No anteprojeto da subcomissão *Direitos Sociais*, relatada por Agamenon Magalhães, o dispositivo estava assim redigido:

Art. 4. Os trusts, cartéis, entendimentos ou ajustes de qualquer organização, grupo, empresa ou indivíduo, sejam de que natureza forem, para *dominar os mercados internos, eliminar os concorrentes e explorar os consumidores pelos preços ou outra forma de opressão*, serão declarados fora da lei e dissolvidos de acordo com a legislação especial que for votada pelo Congresso. (Fonte: *Relatórios e Pareceres*, p. 83).

Ressurgia assim, na Constituinte de 1946, o problema já abordado na “Lei Malaia”, em palavras que eram quase uma transcrição do texto do decreto-lei 7.666. Tratava-se, portanto, de uma redação extremamente belicosa ou, para usar uma expressão mais contemporânea, intensamente “anti-mercado” pois, além de caracterizar os cartéis e oligopólios como uma “forma de opressão” ameaçava este segmento de empresários de serem “declarados fora da lei” por “legislação especial a ser votada pelo Congresso”.

Embora não tenha sido objeto de grandes controvérsias públicas durante os trabalhos constituintes, mais uma vez as alterações sugeridas ao preceito são ilustrativas da mentalidade das forças majoritárias no parlamento constituinte, bem como do relativo isolamento em que ficavam os desenvolvimentistas nacionalistas quando intensificavam ou radicalizavam suas propostas.

Nos debates na “Grande Comissão da Constituição”, realizados na 50ª reunião, em 14 de maio de 1946 (CC, IV: 307/308), não ocorreram grandes controvérsias sobre o preceito, provavelmente por haver um certo consenso nos bastidores acerca da necessidade de reformulá-lo sem maiores exposições públicas. Foram apresentadas apenas duas emendas dos udenistas Mário Masagão (UDN/SP) e Prado Kelly (UDN/RJ) sugerindo pequenas modificações de redação no preceito, nenhuma delas de conteúdo doutrinário muito definido. Após a aprovação da emenda de Prado Kelly ao relatório da subcomissão, ficou assim redigido o texto do *Primitivo Projeto da Constituição*:

Art. 164, § 5. Os trustes, cartéis, entendimentos ou ajustes de qualquer organização, grupo, empresa ou indivíduo, sejam de que natureza foram, para dominar os mercados internos, eliminar os concorrentes e explorar os consumidores pelos preços ou qualquer outra forma de opressão, *serão reprimidos nos termos de lei especial* (*Anais da Assembléia Constituinte*, X: 248).

Ou seja: apesar do caráter “moderado” da alteração sugerida por Prado Kelly (supressão da ameaça da “dissolução” e de serem declarados “fora da lei”), as negociações efetuadas na “Grande Comissão” promoveram já uma acentuada atenuação das formulações inseridas no dispositivo por inspiração dos “desenvolvimentistas nacionalistas”. Essas alterações não passaram despercebidas aos membros mais radicais e atentos desta corrente de pensamento econômico, conforme veremos abaixo. Foram apresentadas sete emendas ao dispositivo. As de conteúdo doutrinário mais significativo são as que seguem.

Em primeiro lugar a *emenda nº 3.245*, do udenista potiguar e também “neoliberal”, Ferreira de Souza (UDN/RN)⁹³, que estipulava o seguinte:

“A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, com o fim de dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros” (XVI: 87).

Apesar do caráter aparentemente despretensioso da emenda, ela acabou por ser incorporada integralmente à redação final do preceito, sem sequer gerar controvérsia em plenário, e *mesmo com o parecer explicitamente contrário* do relator da subcomissão, Agamenon Magalhães. Mais uma vez, a ausência de visibilidade em relação à redação final do preceito pode ser explicada pelo relativo isolamento dos desenvolvimentistas mais radicais, bem como pelo relativo consenso que se formou nas negociações de bastidores entre os segmentos majoritários na Constituinte.

Uma evidência adicional desse consenso foi o amplo isolamento das críticas “de esquerda” ao dispositivo, promovidos pelas alas mais radicais representadas na Assembléia. Com efeito, percebendo o significativo recuo doutrinário do preceito em comparação com a redação originalmente proposta por Agamenon Magalhães, a bancada comunista apresentou a emenda abaixo, cujo primeiro signatário era o líder do partido na Constituinte, Maurício Graboys (PCB/DF):

⁹³ Embora radicado no Rio Grande do Norte, o advogado Ferreira de Souza tinha ampla atuação profissional na região sudeste do país, tendo sido representante da Associação Comercial do Rio de Janeiro e da Federação das Associações Comerciais do Brasil em vários congressos empresariais no pós-1930. Durante sua atuação constituinte, criticou veementemente o intervencionismo estatal na economia, tendo sido outro destacado representante da corrente “neoliberal” durante o processo de elaboração constitucional (cf. BRAGA, 1998: p. 543-545).

“*Emenda 3.370. Redigir assim: ‘Em nenhuma hipótese será permitida a constituição de trustes, cartéis, monopólios, entendimentos ou ajustes de qualquer organização, grupo, empresa ou indivíduo, sejam de que natureza forem, para dominar os mercados internos, eliminar os concorrentes e explorar os consumidores pelos preços ou qualquer outra forma de opressão.*”

A lei regulará a *nacionalização dos trustes e monopólios que, pelo seu poderio econômico, ameacem, na prática, ou possam ameaçar, o gozo das liberdades asseguradas nesta Constituição*, bem como aqueles que pelo seu poderio ameacem ou possam ameaçar a independência nacional’

Justificativa: “Tal como estava redigido, o parágrafo falava em ‘reprimir’ em vez de ‘impedir’ a constituição de trustes, cartéis e monopólios. (...) Se a própria Constituição, nesse parágrafo, reconhece que os trustes cartéis e monopólios constituem instrumentos de opressão, não se compreende que proponha medida apenas capaz de ‘reprimir’, quando tem a possibilidade de ‘impedir’ o mal. Os trustes e cartéis representam em nosso país o capital estrangeiro colonizador e são o meio de que se serve o imperialismo para explorar nosso povo, apoderar-se de nossas riquezas naturais, aniquilar a pequena propriedade privada (...) canalizar nosso ouro para o estrangeiro comprar as consciências dos elementos menos responsáveis e intervir de toda forma em nossa vida administrativa, política e econômica” (XVI: 135).

Provavelmente a bancada comunista buscava antes extrair dividendos políticos dessa proposta do que alimentava a ilusão de ter suas sugestões acatadas no parlamento constituinte. Evidência disso é que, quando das *discussões em plenário* do capítulo *Da ordem econômica e Social*, ao contrário do dispositivo anterior, não foi solicitado destaque para nenhum emenda, tendo o texto sido aprovado tal como constava no *Projeto Revisto*, com algumas pequenas alterações de redação:

“**Art. 148.** A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, sejam de que natureza forem, com o intuito de dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros” (XX: 244)

————— III ————— III —————

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

Este artigo da Constituição tratou de um dos temas mais polêmicos nos debates econômicos do período, qual seja, o da regulamentação do mercado dos bancos de depósito e empresas creditícias e de seguro. Como é sabido, os artigos 117 da Constituição de 1934 e o artigo 145 da Carta de 1937 recomendavam expressamente a *nacionalização* deste segmento, expressando a reação nacionalista à penetração do capital estrangeiro no setor bancário e de seguros durante a década de 1930 (BIELSCHOWSKY, 1988; PEREIRA, 1974: p. 30; BASTOS, 2001). Vários comentadores da Constituição de 1946 observaram a atenuação do tom nacionalista deste texto constitucional em comparação com os anteriores, que recomendavam expressamente a nacionalização deste segmento econômico (MIRANDA, 1953: p. 505-506; VENÂNCIO FILHO, 1968; FUNDAP, 1988; dentre outros).

Para os nossos fins, entretanto, 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.* Mais importante ainda: como veremos em seguida, os desenvolvimentistas não-nacionalistas foram vitoriosos nesse confronto, na medida em que conseguiram suprimir do “anteprojeto Agamenon” os dispositivos de cunho mais nacionalizante redigidos pelo ex-ministro da Justiça de Vargas.

Com efeito, acompanhando os debates travados em torno da redação do art. 149, e contrastando os dispositivos redigidos sob a inspiração dos desenvolvimentistas mais nacionalistas, com as propostas defendidas pelos desenvolvimentistas não-nacionalistas durante o processo constituinte, podemos verificar que a redação final do texto constitucional resultou numa derrota dos desenvolvimentistas nacionalistas capitaneados por Agamenon Magalhães.

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

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

Ora, a menção à *nacionalização* dos bancos de depósito e empresas de seguros *em todas as suas modalidades* no anteprojeto desencadeou uma verdadeira tempestade durante os trabalhos constituintes, provocando extensos debates na *Comissão da Constituição* e a elaboração de *14 emendas* ao texto do primitivo Projeto, emendas estas sugeridas principalmente por parlamentares da corrente desenvolvimentista não-nacionalista agrupada no PSD.

A discussão do art. 7 iniciou-se formalmente na 50ª reunião da Comissão da Constituição, realizada a 14 de maio de 1946 (CC, IV: 309-328). Foram inicialmente apresentadas duas emendas à proposta de redação da subcomissão: a de Caíres de Brito (PCB/SP), da bancada comunista, suprimindo a expressão “de depósito”, com o objetivo de tornar ainda mais abrangente o alcance do artigo; e outra do presidente formal da subcomissão, o “desenvolvimentista não-nacionalista” Adroaldo Mesquita (PSD/RS), que visava a eliminar do preceito qualquer veleidade de nacionalizar ou estatizar o setor bancário brasileiro e estipulava o seguinte:

“Substitua-se por: Os bancos de depósito, as empresas de seguro e capitalização só poderão funcionar *desde que sejam brasileiros seus acionistas e administradores*. Às empresas já autorizadas a operar fica assegurado o prazo até cinco anos para se adaptarem às exigências deste artigo” (CC, IV: 310).

Ou seja: no que podemos caracterizar como o primeiro momento da ofensiva desenvolvimentista não-nacionalista, buscava-se transformar a recomendação clara e expressamente nacionalizante do texto original num dispositivo mais flexível e “protecionista” aos acionistas e administradores brasileiros. Em seguida, Adroaldo Mesquita (PSD/RS) profere um longo discurso em defesa de sua emenda (CC, IV: 310-311) buscando , paradoxalmente, dar-lhe um tom nacionalista, provavelmente para torná-lo mais persuasivo e palatável a parlamentares não totalmente convictos da necessidade de se atenuar as recomendações expressas pelo preceito.

Inicialmente, menciona longamente as controvérsias existentes sobre o princípio da nacionalização e, em meio a informações sobre a operação de empresas bancárias e o mercado de Resseguros no Brasil, enfatiza que o único sentido em que poderia ser interpretada a expressão “nacionalização” seria aquele constante em sua emenda, ou seja, o de conceder a brasileiros natos a exclusividade na administração de tais empresas, mesmo que fossem de propriedade de estrangeiros. Tratava-se de uma argumentação discutível, pois o sentido da inclusão da expressão

“nacionalizar” no dispositivo era claramente o de admitir a possibilidade de incorporação ao patrimônio do Estado das empresas bancárias e seguradoras estrangeiras, e não estabelecer uma espécie de “reserva de mercado” para acionistas brasileiros.

Talvez por conhecer melhor as verdadeiras intenções do redator do anteprojeto, em seguida o ex-governador de Minas Gerais e pessedista Benedito Valadares (PSD/MG) profere um veemente discurso “pondo os pingos nos ii” e explicitando as verdadeiras motivações e interesses dos opositores da redação original. Em seu longo pronunciamento, Valadares defende a entrada de capital estrangeiro na economia brasileira e faz uma espécie de profissão de fé no “desenvolvimentismo não-nacionalista”, expondo claramente a avaliação que faziam as elites políticas hegemônicas do período sobre o significado político do dispositivo em debate:

“BENEDITO VALADARES: (...) Sr. Presidente, somos contrários a qualquer restrição ao capital estrangeiro. Nossa pátria precisa da entrada desse capital, seja qual for a sua modalidade. Com relação à saída de juros de capital, a solução é estabelecermos um limite de saída que importe na fixação desses rendimentos em nossa pátria. Os abusos que têm havido não justificam fecharmos as portas à entrada do capital estrangeiro para a fundação de bancos. (...) Estas cautelas devem ser tomadas, mas afugentar, pura e simplesmente, o capital estrangeiro em matéria de bancos, parece-me desacertado, mormente tratando-se de país como o nosso, onde a economia ainda é incipiente. *Estamos criando um parque industrial e não podemos tentar qualquer restrição à entrada de capital estrangeiro, conquanto seja favorável às medidas que acobertam a economia brasileira de abusos com relação ao emprego desse capital em nossa pátria.* (...) A fundação de bancos é uma das formas, justamente, pelas quais poderemos atrair o capital estrangeiro. O capital americano, por exemplo, que tem grande entrada no Brasil, afluirá para o nosso meio se permitirmos a entrada de bancos estrangeiros” (C. C., IV: 313).

É importante sublinhar que Benedito Valadares era um dos políticos pessedistas mais influentes da época, estreitamente entrosado com as diretrizes programáticas do governo Dutra e líder da bancada do PSD/MG, como já observamos uma das mais ativas e influentes durante os trabalhos constituintes, especialmente no tocante à apresentação de emendas constitucionais que atenuavam o caráter nacionalista e distributivista dos preceitos redigidos sob a influência do “nacional-desenvolvimentista” Agamenon Magalhães . Além de manifestar seu ponto de vista geral favorável a um modelo de desenvolvimento industrial capitalista articulado a uma maior abertura a capitais estrangeiros, Valadares expressa a expectativa de entrada de tais capitais no curto prazo, que era típica do período do pós-guerra, e que acabou não se configurando, ao menos com a intensidade esperada por segmentos das elites econômicas da época (MALAN, 1978; BIELSCHOWSKY, 1988; BASTOS, 2001). Após o discurso do ex-interventor mineiro, segue-se um acirrado debate na Comissão da Constituição sobre a questão do capital estrangeiro, com

manifestações de Hermes Lima (ED/DF; nacionalista) Ataliba Nogueira (PSD/SP; desenvolvimentista não-nacionalista); Ivo d'Aquino (PSD/SC; desenvolvimentista não-nacionalista), Atilio Vivácqua (PSD/ES; nacionalista moderado), entre outros. Dentre estes pronunciamentos, destaca-se, por sua importância e seu papel decisivo para o encaminhamento dos debates, o efetuado pelo ex-ministro da Fazenda e desenvolvimentista não-nacionalista, Souza Costa (PSD/RS)⁹⁴:

“SOUZA COSTA: (...) O regime de concorrência é essencial ao capitalismo. Se estabelecermos, como se pretende neste inciso, o privilégio do capital brasileiro para a exploração de um determinado ramo de comércio promoveremos, em última análise, a redução da concorrência ao mercado de dinheiro e conseqüentemente dificultaremos a situação daqueles que precisam de recursos.

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.*

A matéria, a meu ver, deve ser de alçada da legislação ordinária. O Poder Legislativo é que deve, de acordo com as conjunturas, resolver pela permissão ou não do funcionamento no Brasil de estabelecimentos estrangeiros” (CC, IV: 319).

Em seguida, aumentando ainda mais a temperatura dos debates, o comunista Caíres de Brito defende sua emenda, deixando claro aos parlamentares que seu sentido era o de politizar fortemente o preceito, para transformá-lo num instrumento da luta contra a penetração do “capital estrangeiro colonizador” na economia brasileira:

CAIRES DE BRITO: “(...) Mandeí à Mesa uma emenda sugerindo a supressão das palavras ‘de depósito’, ficando a referência a bancos em geral. Devemos nos precaver, se é que a medida visa a proteção da economia nacional, contra todos os bancos que possam, em determinado momento, ser veículos de sangria na economia nacional. (...) Na verdade, o que temos no Brasil é, precisamente, o domínio das matérias-primas, a dependência dos produtos manufaturados. Nisso se resume a nossa realidade. Estou de acordo que devemos atrair capitais estrangeiros; mas, basta de escravização, interessa-nos, apenas, o capital estrangeiro que ajude a liberação da economia nacional. (...)”

Por que não temos petróleo, ferro e aço? Justamente porque confundimos financiamento do capital estrangeiro com colonização do capital financeiro. Aceitamos o

⁹⁴ É bom lembrar que Souza Costa foi o ministro da Fazenda e principal autoridade econômico-financeira durante todo o Estado Novo, sendo ainda hoje o ministro a permanecer mais tempo no cargo em toda a história republicana brasileira. O fato de que tenha se candidatado à constituinte de 1946 na legenda do partido governista apenas reforça nossa hipótese sobre a importância do Legislativo e da configuração do sistema partidário na formação das políticas governamentais da época, especialmente da política econômica.

capital estrangeiro, mas não para fins de colonização: aceitemo-lo para desenvolver nossa indústria e nossa economia, e não para soterrá-las, afogá-las. (...) Pensando assim, Sr. Presidente, voto pelo artigo que visa o auxílio do capital nacional e procura amparar a economia brasileira contra o polvo que tenta estrangula-la. A realidade é que, se não tomarmos providências urgentes, imediatas, de proteção do capital nacional, estaremos sempre à mercê do capital colonizador, que até hoje tem determinado todas as nossas forças econômicas” (CC, IV: 320).

Segue-se então um amplo debate, com intervenções de vários parlamentares (CC, IV: 320-326). Apesar de toda a ofensiva contra o preceito, o relator Agamenon Magalhães dá um contundente parecer contra as emendas, explicitando claramente seus pontos de vista em relação à temática, que iria ser um tema recorrente dos debates econômicos no Brasil durante todo o pós-guerra, fazendo parte do acervo de fórmulas nacional-desenvolvimentistas do período (BIELSCHOWSKY, 1988; GENNARI, 1992).

AGAMENON MAGALHÃES: “Sr. Presidente. O Projeto consagra o princípio da nacionalização dos bancos e empresas de seguro, já concretizado na experiência brasileira, em virtude de dispositivos idênticos da Carta de 1934. A subcomissão não poderia proscrever essa experiência e não podia fazê-lo principalmente no tocante a bancos e empresas de seguros, porque essas instituições em caráter estrangeiro não trazem nenhum capital para o país. (...) As empresas de seguro operam com capital dos segurados; é dinheiro nosso, ou dos brasileiros, que elas capitalizam, usufruindo todos os lucros e rendas. O que se procura evitar com esse dispositivo é a transferência do capital brasileiro para o estrangeiro, e não o impedimento da vinda de capital de fora para o Brasil.

Hermes Lima: Isso é feito pelo Instituto de Resseguros, no tocante aos seguros.

AGAMENON MAGALHÃES: Esse instituto é obra do seu modesto colega⁹⁵, cujo objetivo é estabelecer controle de uma das partes da operação. No início, foi preciso fazer a nacionalização das empresas de seguros. Hoje, todas elas estão nacionalizadas, e isso foi feito quando fui Ministro do Trabalho” (CC, IV: 326).

Após fornecer dados sobre o funcionamento do mercado bancário e de resseguros no Brasil, demonstrando que boa parte dele encontrava-se estatizado, Agamenon manifesta-se a favor de uma emenda aditiva do “nacionalista moderado” e jurista capixaba Atílio Vivácqua (PSD/ES), que “radicalizava” e ampliava ainda mais o campo de abrangência do dispositivo e estipulava o seguinte⁹⁶:

⁹⁵ Como se sabe, foi durante a gestão de Agamenon Magalhães no ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que foi criado o Instituto de Resseguros do Brasil.

⁹⁶ Dizemos “nacionalista moderado” porque a argumentação do senador capixaba a favor do princípio da nacionalização dos bancos era essencialmente jurídica, e se fundamentava nas tradições da jurisprudência e do sistema político-

Emenda Atílio Vivácqua: “A lei regulará a nacionalização dos bancos de depósito, das empresas de seguro, de capitalização ou empresas de fins análogos, em todas as suas modalidades” (CC, IV: 328).

Após a incorporação da emenda Vivácqua, das sugestões de Adroaldo Mesquita e Costa Neto, e a rejeição da proposta do comunista Caíres de Brito, o dispositivo transformou-se no art. 164. § 6º do *Projeto Revisto*, assumindo a seguinte redação, antes da etapa de *apresentação de emendas* pelos constituintes:

Art. 164. § 6º. A lei regulará a *nacionalização progressiva* dos bancos de depósito, das empresas de seguro e de *capitalização e de outras de fins análogos, em todas as suas modalidades* (X: 248).

Como foi observado acima, esta menção à *nacionalização progressiva* das empresas financeiras no texto constitucional causou uma verdadeira tempestade no plenário constituinte e fora dele, tendo sido apresentadas inúmeras emendas ao dispositivo (17 emendas no total), a maior parte delas combatendo veementemente as diretrizes nacionalistas e “anti-mercado” do preceito, revelando um elevado grau de temor dos constituintes quando às repercussões de tal diretriz econômica. Dentre estas várias emendas, podemos destacar as seguintes, por seu conteúdo doutrinário:

Emenda nº 1.133, da combativa dupla de usineiros “desenvolvimentistas do setor privado” Alde Sampaio (UDN/PE) e João Cleofas (UDN/PE), eliminando o princípio da nacionalização, sob a seguinte justificativa:

Emenda nº 1.133. “Substitua-se por: ‘a lei regulará as *condições de concorrência entre os bancos de depósito*, as empresas de seguro e de capitalização e outras de fins análogos que utilizam a moeda como objeto de negócio, de modo *que o capital de procedência estrangeira não se coloque em situação de predominância sobre o capital nacional*’.

Justificativa: ... O bancos e, em menor grau, as companhias de seguro constituem os órgãos de atração dos capitais produtivos estrangeiros, pelas informações que prestam e pela segurança de auxílio que dão aos capitais que se deslocam para regiões desconhecidas dos seus proprietários. Excluir da vida nacional órgãos que prestam esses serviços auxiliares, não constitui boa política de ação econômica’ (XII: 292).

constitucional brasileiro, e não numa adesão explícita e taxativa a um determinado modelo de desenvolvimento capitalista que poderíamos qualificar de “desenvolvimentista nacionalista”.

Dentre outras inúmeras emendas supressivas ao princípio da nacionalização progressiva do mercado financeiro, destacamos as enumeradas a seguir, por serem representativas dos pontos de vista das várias correntes de pensamento econômico presentes na Constituinte e, especialmente, por revelarem os vínculos dos partidos e facções partidárias com os interesses econômico em pugna naquela conjuntura.

Destaca-se em primeiro lugar a *emenda nº 2.021*, do banqueiro neoliberal Bernardes Filho (PR/MG) simplesmente eliminando o dispositivo e qualquer menção à nacionalização de bancos na Carta Constitucional, sob a justificativa de que:

“BERNARDES FILHO: ... É desaconselhável para a economia nacional e para a política financeira do Brasil que na Constituição fiquem visados os Bancos e Empresas de Seguros, ameaçados de nacionalização, tornando vacilante a estabilidade desses institutos e duvidosas as garantias que o Brasil deve oferecer ao capital estrangeiro. O § 3º já encerra dispositivo que estabelece a intervenção do governo na atividade econômica, mediante lei especial, quando se deparar o interesse público. Não se justifica a existência de um preceito expresso atingindo apenas os Bancos e Empresas de Seguro.

Não obstante os terminantes preceitos de 1934 e de 1937, em momento algum o governo entendeu conveniente expulsar do Brasil as sucursais de companhias ou bancos estrangeiros que aqui funcionam há longos anos, e nenhum deles se transformou em sociedade nacional. Repetidas leis têm feito exceção para os bancos estrangeiros, declarando que não lhes atingem as leis restritivas que ferem acionistas em Companhias de Seguros sediadas no Brasil.

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” (XIV: 443).

Também as emendas nº 3.247, do advogado neoliberal Ferreira de Souza (UDN/RN), nº 3.307, do pessedista gaúcho Adroaldo Costa, nº 3.390 do substitutivo sugerido pela OAB/Ordem dos Advogados do Brasil, e nº 4.077, do “substitutivo “neoliberal” apresentado pelo pessedista e líder empresarial Gaston Englert (PSD/RS) e por setores burgueses mais conservadores, eliminavam a menção à “nacionalização” das empresas financeiras. Nesta última emenda, sugeria-se a seguinte redação ao preceito, acompanhada da respectiva justificativa:

“Incluir: O capital estrangeiro investido ou para investimento no país gozará, com as restrições constantes desta Constituição, de tratamento igual ao concedido ao nacional”.

Justificativa: A redação desse artigo do projeto, no que se refere aos bancos de depósito, conduziria à extinção dos bancos estrangeiros de depósito, sem considerar os casos em que esses bancos, existentes ou a serem estabelecidos, possam ser úteis. [...] Há toda a

conveniência, em face da necessidade de facilitar a entrada de capitais estrangeiros, de modificar definitivamente a orientação anterior, pois vinha ela já sendo alterada em favor dos bancos da América. O dispositivo do projeto, com a rigidez de sua redação, iria trazer sérios embaraços ao desenvolvimento industrial do país. (...): Reconhecida a necessidade do capital vindo de fora para desenvolver nossas forças econômicas e permitir criar o mais rapidamente possível condições de melhoria do nível de vida de nossa população — é de extrema necessidade dar ao capital que venha colaborar conosco na solução desse problema nacional as garantias de tratamento e de estabilidade para que se sintam seguros em nosso país” (XVI, 437).

Por outro lado, a bancada comunista reapresentou a emenda cujo primeiro signatário era Caíres de Brito, que já havia sido rejeitada nos trabalhos da Comissão da Constituição, eliminando a expressão “de depósito” e ampliando significativamente o escopo da recomendação da “nacionalização progressiva”, sob o argumento de que:

“A nacionalização deve atingir aos bancos em geral, pois não se compreende que haja exceções a determinados ramos desses estabelecimentos. Em todos os países mais desenvolvidos o controle bancário está passando para as mãos dos respectivos governos porquanto a prática já demonstrou a necessidade dessa medida” (XVI: 95).

Entretanto, dentre todas as 17 emendas sugeridas, a mais importante foi a formulada pelo PSD mineiro, pois foi ela que deu origem à redação final do texto constitucional. O veemente apelo ao capital estrangeiro feito pelo prócer pessedista Benedito Valadares (PSD/MG) durante os trabalhos da Comissão da Constituição, viria tomar forma mais concreta através da *emenda nº 1.135*, sugerida por quase todo o PSD mineiro e cujo primeiro signatário era *Israel Pinheiro (PSD/MG)*, uma das mais destacadas lideranças políticas pessedistas e que havia sido primeiro presidente da empresa estatal *Vale do Rio Doce* durante o Estado Novo⁹⁷. A emenda determinava o seguinte:

Emenda nº 1.135: “A lei regulará o regime dos bancos de depósitos e das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos, com as adequadas diferenciações entre os institutos nacionais e estrangeiros” (XIII: 293)

⁹⁷ Além de Israel Pinheiro, eram signatários da emenda os pessedistas mineiros Rodrigues Seabra, José Maria Alkimin, Gustavo Capanema, Celso Machado, Benedito Valadares, Duque Mesquita, Lahir Tostes, Juscelino Kubitschek, Olinto Fonseca, Bías Fortes e Augusto Viegas (XIII: 294).

Em sua longa e minuciosa “Justificativa”, fundamentavam-se detalhadamente os motivos que levavam a cúpula pessedista a optar por uma maior abertura à entrada de capital estrangeiro na economia:

“A nacionalização dos bancos de depósitos, vista aqui sob o aspecto da nacionalização dos seus acionistas, tal como prescreve a Constituição de 1937 não satisfaz o interesse financeiro-econômico do Brasil. Observe-se, de início, que a organização bancária de um país não se deve isolar da organização bancária internacional. O comércio exterior, nas suas múltiplas e continuas transações, só se pode realizar com auxílio de créditos, pagamentos, divisas, cobranças, informações e facilidades que interessam um grande número de nações. (...) Da eficácia do apoio mútuo que eles se prestam deriva-se, em grande parte, o progresso geral do comércio exterior. Assim, no campo internacional, uma atitude de isolamento e reserva por parte da organização bancária de um país, redundará, sem dúvida, em prejuízo do seu comércio exterior, pois é certo que os seus bancos não mais poderão esperar das instituições similares estrangeiras um tratamento de solicitude e boa vontade.

No caso particular do Brasil, país novo, de capitalização reduzida, que ainda não pode contar somente com os institutos nacionais para a obtenção de créditos externos, o fechamento dos bancos estrangeiros — porque isso seria consequência inevitável da nacionalização — viria a criar uma crise muito séria. As nossas importações de bens de produção sempre foram e devem continuar a ser, em boa parte, financiadas por aqueles estabelecimentos. O crédito internacional das respectivas matrizes e a rede de agências externas que possuem, são utilizados, continuamente, pelos nossos importadores que, muitas vezes, recebem as mercadorias já pagas pelos bancos externos aos fornecedores estrangeiros e obtêm longos prazos. Seria, por isso, pouco recomendável qualquer atitude que nos viesse privar desse elemento valioso, sobretudo na fase de industrialização em que estamos entrando e durante a qual iremos necessitar, possivelmente, de um volume de divisas bem maior do que temos na atualidade” (XIII: 294).

Reproduzimos esta longa passagem porque ela ilustra à perfeição o pensamento dominante nas cúpulas governantes no período, ou seja, de que o financiamento externo seria um fator fundamental para o estímulo do processo de industrialização acelerada brasileira no após-guerra, devido às dificuldades na obtenção de financiamento interno para a magnitude do processo de desenvolvimento esperado (BASTOS, 2001, 2005). Sublinhe-se ainda que esta emenda do PSD mineiro foi acatada pela maioria da Comissão da Constituição e, após a reelaboração da matéria durante as negociações entre os parlamentares pertencentes à mesma, transformou-se no artigo 149 do *Projeto Revisto*, 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 (XXI: 244).

Deve-se sublinhar que este artigo foi aprovado com algumas alterações de redação mesmo com o veemente parecer contrário da principal liderança “nacional desenvolvimentista” na Constituinte, Agamenon Magalhães. O grau de consenso alcançado pelos setores mais conservadores da Assembléia no tocante à redação final do preceito pode ser atestado pelo fato de, durante as *discussões finais em plenário* do título *Da ordem econômica e social*, não ter havido solicitação de destaque para propostas de alteração substantiva do artigo, tendo sido o mesmo aprovado com pequenas alterações de redação, conforme consignado acima⁹⁸. Inclusive a forma de aprovação do preceito, sem votação de destaques em plenário e decidido basicamente através de negociações internas no seio da Grande Comissão, foi objeto de denúncias de parlamentares da esquerda durante os trabalhos constituintes, especialmente por parlamentares da bancada comunista.

————— /// ————— /// —————

Art. 150. A lei criará <i>estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária</i>. (Fonte: Constituição de 1946).
--

No tocante ao art. 150 da Constituição de 1946, trata-se de um dispositivo meramente declaratório, cuja tramitação que não expressou claramente o conflito entre os adeptos dos diferentes modelos de desenvolvimento capitalista para o Brasil na Constituinte de 1946, embora sua inclusão no texto constitucional tenha corporificado um dos temas mais polêmicos da conjuntura econômica de então. Na realidade, se observarmos os debates travados durante o processo constituinte, eles expressam uma antiga reivindicação dos proprietários de terra e sua inclusão no texto constitucional deveu-se a uma vitória do que hoje qualificaríamos como integrantes da “bancada ruralista” e das oligarquias regionais durante a Constituinte, expressando ainda uma das questões mais debatidas durante a redemocratização que foi a questão do crédito agrícola (MALAN, 1979; BIELSCHOWSKY, 1988). Assim, menos do que um conflito entre os adeptos dos diferentes

⁹⁸ Vários autores chamam a atenção para o fato de que este dispositivo marca uma mudança em relação às diretrizes mais nacionalizantes das Constituições anteriores. Entretanto, nenhum deles preocupa-se em reconstituir a dinâmica política e argumentativa subjacente a esta mudança, daí temos nos detido em examinar com uma certa minúcia os debates travados em plenário por ocasião da redação do texto.

modelos de desenvolvimento, ele é um sintoma da força das oligarquias regionais no parlamento e do obstáculo que essas mesmas oligarquias colocavam a qualquer tentativa de combate à inflação pela via ortodoxa de uma forte restrição creditícia, assunto que como se sabe seria um dos principais temas da agenda pública de debates econômicos durante o governo Dutra. De qualquer maneira, deve-se observar que a inclusão desse artigo no título *Da ordem econômica*, recomendando expressamente a criação de um estabelecimento de crédito especializado de “amparo” à lavoura e à pecuária, foi uma vitória dos proprietários de terra voltados à produção para o mercado interno, tanto sobre os conservadores neoliberais, que defendiam propostas mais “ortodoxas” de combate à inflação pela via de uma forte restrição no crédito público e na oferta monetária, quanto sobre os setores mais “progressistas”, que preferiam fixar no texto constitucional demandas de segmentos urbanos e voltadas para a legitimação da intervenção do estado e de políticas distributivas, tais como reforma agrária, ampliação dos direitos sociais, dentre outras.

Compreendemos melhor essa vitória se atentarmos para o significado original do preceito, que constava no *anteprojeto* redigido pela Subcomissão. No anteprojeto, a redação proposta pela Subcomissão capitaneada por Agamenon Magalhães era a seguinte

Art. 6º. A lei promoverá o *fomento da economia popular* pelo desenvolvimento do crédito e do cooperativismo. Os *crimes contra a economia popular* serão definidos em lei (*Relatórios e Pareceres*: 84).

A maneira pela qual um dispositivo de cunho distributivista que visava ao “fomento da economia popular”, ao desenvolvimento do “crédito e do cooperativismo” e que tipificava “crimes contra a economia popular”⁹⁹, transformou-se num artigo atendendo a uma velha demanda das oligarquias regionais voltadas para o mercado interno, é curiosa e bastante reveladora do estado de espírito predominante na Assembléia Constituinte de 1946.

O primeiro aspecto interessante a ser observado é que o artigo foi pouco debatido durante os trabalhos da *Comissão da Constituição*, tendo sido aprovada apenas uma emenda de autoria de Costa Neto (PSD/SP) que, embora moderadora da natureza mais “radical” do preceito, ao suprimir a expressão “crimes contra a economia popular”, apenas sugeria, no tocante à primeira parte do dispositivo, uma pequena modificação, conservando o princípio do estímulo à “economia popular”.

⁹⁹ “Economia popular” era a expressão utilizada na época para designar os segmentos econômicos que afetavam mais de perto o consumo dos trabalhadores urbanos, tais como habitação e alugueis, fixação de preços de itens de alimentação e consumo, transportes públicos e a regulação desses mercados.

Após a incorporação da emenda de Costa Neto o texto transformou-se no parágrafo 12º do artigo 164 (*Dos direitos sociais*) do *Projeto Primitivo*, ficando assim redigido:

Art. 164. § 12. A lei promoverá *o fomento da economia popular*, pelos meios indicados na lei inclusive pelo *desenvolvimento do crédito e do cooperativismo* (X: 249).

A esse dispositivo foram apresentadas 10 emendas. Dentre as várias emendas apresentadas, a mais relevante — por seus impactos na redação final do texto — foi a apresentada por Galeno Paranhos (PSD/GO) e assinada por vários representantes da “bancada ruralista” na Constituinte de 1946, estipulando o seguinte:

“*Emenda 1.121.* Acrescente-se: O poder público providenciará a instituição de estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e pecuária nacionais” (XIII: 287).

A “justificativa” da emenda consiste num verdadeiro “manifesto” de reivindicações da do que poderíamos qualificar como a “bancada ruralista” na Constituinte de 1946, evidenciando que os interesses desse segmento social estavam bem expressos no parlamento de então:

“A lavoura e a pecuária do país andam sempre em crise. Sem crédito e sujeita à exploração de intermediários, a produção agropecuária vem decrescendo de modo alarmante. O Branco do Brasil não lhe dá assistência efetiva e as tentativas, nesse sentido, redundam quase sempre em fracasso, como o caso da Carteira de Crédito do Banco do Brasil. É necessário que a nova Constituição estabeleça segura diretriz a respeito de um assunto que interessa tão de perto a economia nacional” (XIII: 287).

A bancada ruralista não só manifestava o descontentamento com a política creditícia do Banco do Brasil, como também apontava os caminhos e os exemplos a serem seguidos como no caso da justificativa da emenda nº 496, de João Botelho (PSD/PA) e outros representantes das oligarquias rurais da região Norte, sugerindo dispositivo de cunho análogo, sob a seguinte argumentação:

“É norma adotada pela economia de todos os povos o amparo do Estado, através de créditos à indústria, à agricultura, à pecuária e ao cooperativismo. A Argentina, para só falar de país mais próximo, em pleno continente Sul Americano, dá-nos exemplo da sua riqueza e do seu desenvolvimento pela carinhosa e dedicada ajuda às três fontes basilares de toda a civilização: indústria, agricultura e pecuária.

O Banco Rural da Argentina, com taxas de juros modicíssimas e longos prazos, desenvolveu a riqueza da jovem nação irmã, de tal maneira e de modo tamanho que, hoje, esse País figura no número das economias públicas consolidadas, desfrutando situação privilegiada no comércio internacional e na política do continente. (...)

Se as nossas safras não são maiores e mais certas, se a nossa pecuária vive presa aos juros bancários extorsivos e condenáveis, ora em período de moratória, ora sem o grande alcance da melhoria de seus rebanhos, se a nossa indústria, ainda na infância de seu ritmo de elevação e de elastecimento, luta com os entraves mais positivos e constantes, tudo se deve, incontestavelmente, à ausência da obrigatoriedade desses créditos e do cooperativismo, que estão, modernamente, na atribuição primária do Poder Público” (XII: 309).

Devido ao caráter relativamente vago do dispositivo, cada corrente de pensamento econômico na Constituinte tratou de interpretá-lo segundo seus interesses. Os mais hábeis dentre esses parlamentares, perceberam nessa vaguidão uma boa oportunidade de inserir antigas reivindicações de seu grupo social de referência, como foi o caso do líder industrial Horário Lafer e da bancada do PSD paulista, que apresentaram emenda determinando que o poder público deveria estimular a associação de capitais privados brasileiros com capitais estrangeiros:

“Emenda nº 2.053. A lei promoverá o fomento do emprego dos capitais brasileiros em fontes de produção; da aplicação do capital proveniente do exterior no financiamento de empreendimentos nacionais ou a sua associação a este; e da economia popular pelo crédito e cooperativismo” (XIV: 459).

Por outro lado, segmentos mais conservadores representados na Constituinte sugeriram emendas supressivas eliminando, pura e simplesmente, o preceito. Foi o caso das emendas nº 1.566 (XIV: 133) e 3.285 (XVI: 104), dos neoliberais Amando Fontes (PR/SE) e Ferreira de Souza (UDN/RN). Essas emendas supressivas terminaram sendo acatadas pela Grande Comissão por ocasião da redação do Projeto Revisto, e terminaram causando uma grande celeuma em plenário constituinte.

Como dissemos, o interesse da tramitação deste dispositivo reside em que ele demonstra que a força *em plenário* dos representantes da “bancada ruralista” era maior do que na “Grande Comissão”, pois a emenda foi aprovada devido à insistência de João Botelho e ao amplo apoio que teve entre deputados e senadores de vários partidos, especialmente do PSD, contra os pareceres e a manifestação expressa da maioria da Comissão da Constituição. Ela ilustra ainda à perfeição, a nosso ver, que o “desenvolvimentismo não-nacionalista” hegemônico após a crise do Estado Novo não era um desenvolvimentismo qualquer, mas um projeto de industrialização acelerada que comportava em seu interior uma aliança política de longo prazo (um autêntico “compromisso histórico”) entre a burocracia estatal desenvolvimentista e os grandes proprietários de terra voltados

para o mercado interno, “compromisso histórico” este cuja contrapartida “negativa” era a manutenção do latifúndio com a conseqüente ausência de difusão da cidadania no campo brasileiro, e cuja dimensão “positiva” era o veto a políticas de crédito e econômico-financeiras excessivamente restritivas, bem como o apoio tácito às políticas de Estado intervencionistas e industrializantes levadas à cabo pelas elites burocráticas dirigentes e pelas autoridades governamentais responsáveis pela implementação da política econômica.

Assim sendo, “acusando o golpe” da pressão ruralista e procurando evitar uma ampla controvérsia sobre a questão em plenário, dado o caráter explosivo da questão das restrições de crédito no período, especialmente pela política “ortodoxa” posta em prática nos começos do governo Dutra, os membros da Grande Comissão, em sua maioria pessedistas e mais sensíveis aos humores das cúpulas burocráticas, acataram as emendas supressivas ao dispositivo e *simplesmente suprimiram o artigo do Projeto Revisto*, que passou a não incluir nenhum dispositivo seja sobre crédito agrícola seja sobre “economia popular” (XX: 124).

Foi necessária uma autêntica batalha dos representantes das oligarquias rurais durante as *votações do Projeto Revisto em plenário* para que a questão fosse posta em votação, por meio de um destaque solicitado por Galeno Paranhos (PSD/GO). Os trechos a seguir reproduzidos do discurso do parlamentar goiano defendendo seu destaque em plenário são bastante ilustrativos da correlação de forças existentes na Constituinte e do peso das oligarquias rurais:

“GALENO PARANHOS: Os nossos governos vêm entregando a sua proteção [da lavoura e da pecuária — SSB] ao Banco do Brasil, pela sua carteira de crédito Agrícola e Industrial. Este Banco não pode, absolutamente, prestar-lhe o devido apoio financeiro. É um Banco de natureza comercial. Seus encaixes são conseguidos por depósitos a prazo fixo ou de livre retirada. Por isso, não os pode inverter em empréstimos a prazos longos e a juros módicos. E só compreendemos o amparo à lavoura e à pecuária com empréstimos desse tipo, como os tem a Argentina, no seu Banco de Crédito Hipotecário, onde o prazo para garantia de empréstimos é de 36 anos e 84 dias. É que esse Banco não tem acionistas, não tem depositantes, e seus empréstimos são efetuados por meio de cédulas ou letras hipotecárias.

Daí a necessidade de se instituir em nosso país um banco de crédito especializado, como propõe nossa emenda. Com essa medida acabaremos com as ‘filas’ de carne, de pão e de açúcar, produzindo o suficiente para a nossa subsistência, e também para a exportação. (...) Peço atenção da Casa para nossa emenda, que visa dar novas diretrizes à política econômica de nosso país. Assim, Senhores, solicito veredicto favorável a nossa emenda (*Muito bem; muito bem*)” (XXIII: 287).

O veemente apelo do parlamentar goiano foi prontamente atendido pela maioria dos constituintes e a emenda foi aprovada sem maiores controvérsias em plenário, transformando-se no art. 150 da Constituição acima transcrito, apesar da tentativa de alguns parlamentares da Grande

Comissão da Constituição de eliminar qualquer menção ao crédito agrícola do texto constitucional (XXIII: 287).

————— /// ————— /// —————

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

Parágrafo único - *Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender as necessidades de melhoramentos e expansão desses serviços. Aplicar-se-á a lei às concessões feitas no regime anterior, de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato* (Fonte: Constituição de 1946/Prodasen).

Como observam os comentadores da Constituição e analistas anteriormente citados, tratava-se de outro assunto extremamente polêmico naquela conjuntura, ou seja, o regime das concessionárias de serviço público, que era uma das principais formas de penetração de capital estrangeiro na economia brasileira, desde pelo menos a República Velha (BASTOS, 2007). Na Constituinte de 1946, esta foi uma das questões mais controversas, gerando acirrados debates em plenário e fora dele.

No anteprojeto primitivo redigido por Agamenon Magalhães na Subcomissão, o artigo estava assim redigido:

Art. 8º. *As empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais deverão constituir com maioria de brasileiros a sua administração ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência.*

Parágrafo único. *A lei federal regulará a fiscalização e revisão das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão para que, no interesse coletivo, a retribuição do capital não impeça a expansão e melhoramento dos serviços. A lei se aplicará a concessões feitas no regime anterior de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato.* (Relatórios e Pareceres: 84).

Paradoxalmente, este era um dos dispositivos mais moderados e menos nacionalistas entre todos os redigidos por Agamenon na subcomissão. Durante os debates sobre o tema na *Comissão da Constituição*, realizados durante a 51ª Reunião, em 14 de maio de 1946, ocorreu uma longa e

intrincada polêmica que girou em torno de dois pontos básicos: (1) o da oportunidade ou não de se incluir o princípio da *nacionalização* das concessionárias de serviços públicos no texto constitucional; (2) o da questão do *custo histórico* para a avaliação do capital investido nestes empresas¹⁰⁰.

Em relação ao primeiro ponto, ele foi introduzido no debate por intermédio de uma emenda apresentada por Caíres de Brito (PCB/DF), único representante na bancada comunista na “Grande Comissão”. Dessa vez, ao contrário dos artigos anteriores, Caíres de Brito acentuou a natureza nacionalista do dispositivo, chamando a atenção para o fato do mesmo ter sido redigido de forma mais moderada por Agamenon Magalhães. Propõe então uma emenda de cunho “desenvolvimentista nacionalista”, que estipulava o seguinte:

“A lei regulará a *nacionalização* das empresas concessionárias de serviço públicos federais, estaduais ou municipais” (CC, IV: 329).

Em seguida, Caíres de Brito profere um longo discurso em defesa de sua emenda, e favorável à proibição da atividade das empresas concessionárias estrangeiras de serviço público, sob o argumento de que tais firmas, devido a seu poder de mercado, aumentavam excessivamente os preços e transferiam seus lucros para suas matrizes no exterior, obstaculizando o reinvestimento do excedente acumulado para financiar o crescimento econômico nacional. Caíres de Brito busca ainda refutar os vários argumentos daqueles que se opunham à nacionalização das empresas de serviço público:

“CAIRES DE BRITO: Sr. Presidente, propus que figurasse na Constituição um dispositivo dando à lei a faculdade de tratar da nacionalização das empresas concessionárias de serviços públicos porque entendo não ser mais possível, nesta etapa do nosso desenvolvimento, fazer as concessões que geralmente têm sido dadas a empresas estrangeiras de serviços públicos, máxime de transportes e energia elétrica.

(...) não precisarei ressaltar a conveniência da nacionalização dos serviços públicos, entre os quais se destacam as estradas de ferro, de valor militar incontestável, as companhias de transportes urbanos e, o que é mais, as de força e luz, em geral detentoras de poder muito grande, por isso que têm a concessão de serviços essenciais à segurança nacional.

¹⁰⁰ Ao contrário do que sugere Bielschowsky (1988: p. 416) a questão do custo histórico, ou seja, “o valor dos ativos fixos tal como registrado no momento do investimento, deduzido da depreciação e sem correção monetária” (Id., p. 337) foi uma das mais controvertidas durante a conjuntura do imediato pós-guerra, tanto nos meios jurídicos quanto econômicos, repercutindo também nos trabalhos constituintes, conforme veremos a seguir. A esse respeito, cf. VENÂNCIO FILHO (1968) e BASTOS (2007).

(...) Hoje, na sessão da manhã, legislamos sobre a nacionalização dos bancos de depósitos, e tivemos em mente evitar que a economia nacional sofresse sangrias constantes, pelo envio, para o exterior, de grandes quantias, evidentemente tiradas do povo, e não invertidas em seu proveito. Maior razão ainda nos assiste, Sr. Presidente, quando propomos a nacionalização das empresas concessionárias de serviços públicos, visto como tendo elas por objetivo a exploração de um negócio, e não propriamente um serviço público custeado pelo Estado, tem-se de pensar nos lucros, enormes e extraordinários, que geralmente importam no depauperamento da situação econômica do povo, entravando o desenvolvimento dessas companhias, cujas deficiências saltam aos olhos de qualquer observador, inexperiente que o seja.

Nem se diga, Sr. Presidente, que, por motivos de segurança da pátria, legislemos aqui sobre as diretorias, as quais, como já foi exposto na sessão da manhã, constituem meros prepostos dos verdadeiros dominadores destas empresas.

Restaria ainda, Sr. Presidente, saber se temos capacidade administrativa para, nós mesmos, aproveitarmos as nossas condições e explorarmos tais serviços. Exemplos de bom êxito da nossa administração não faltarão, não só quanto à aplicação de capitais particulares — e nesse caso cito a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, a melhor do Brasil — como na gerência de serviços entregues ao Estado — e aqui menciono a Estrada de Ferro Sorocabana, a qual, cada vez mais, aperfeiçoa e estende sua rede elétrica, mais rapidamente do que as velhas e já emboloradas companhias inglesas, principalmente as de transporte ferroviário (...)

Por isso, faço um apelo a todos os membros desta Comissão no sentido de solver, de vez por todas, a dívida assumida com o povo, entregando às suas mãos, por intermédio do Estado, competência para explorar os serviços públicos, fazendo com que possamos desenvolver, principalmente os meios de transporte, os quais, atendendo-se à extensão territorial do país, se apresentem cada vez mais deficientes” (CC, IV: 330).

Surpreendentemente, dessa feita a emenda de Caíres de Brito foi aprovada sem muita controvérsia na Comissão da Constituição, tomando a forma acima sugerida pelo parlamentar comunista (CC, IV: 331)¹⁰¹.

Em relação ao segundo ponto polêmico contido no dispositivo (ou seja, a questão dos critérios para a revisão dos contratos das empresas concessionárias de serviço público — o chamado “custo histórico”), ele entrou na agenda de debates por ocasião da redação do parágrafo único do dispositivo.

Foram inicialmente apresentadas duas emendas ao parágrafo único por Costa Neto (PSD/SP) e Ataliba Nogueira (PSD/SP) — dois dos parlamentares mais conservadores da

¹⁰¹ Como se sabe, um dos procedimentos fundamentais da operação político-ideológica de exercício da hegemonia é a simulação da “inclusão” de grupos ou atores sociais subalternos, ao mesmo tempo em que se promove sua efetiva exclusão sistemática de qualquer possibilidade de consecução de seus objetivos políticos. Pelo exercício desta complexa operação político-ideológica durante as negociações políticas ocorridas no seio da Comissão Constitucional é que explicamos a aprovação desse preceito de Caíres de Brito, não podendo caracterizar tal aprovação como uma “conquista” dado que ela não teve qualquer efetividade prática, tendo sido fragorosamente derrotada pouco depois, por ocasião das demais etapas da tramitação do dispositivo.

Constituinte e ligados às indústria Matarazzo e ao grande empresariado industrial paulista —, sugerindo pequenas modificações de redação ao texto do anteprojeto. O parecer a estas emendas foi formulado pelo udenista baiano *Aliomar Baleeiro* (UDN/BA), então um jovem advogado tributarista, pertencente à corrente “social-liberal” ou “rooseveltiana” da UDN que, apesar de predominantemente filiada ao campo ideológico-programático que qualificamos de “desenvolvimentistas do setor privado”, admitiam, naquela conjuntura, a adoção de algumas propostas avançadas de reforma social defendidas por parlamentares mais à esquerda do espectro político-ideológico. Em seu discurso, Baleeiro introduz o que seria uma das questões mais controversas da Constituinte, e que iria provocar inúmeros debates e acirradas polêmicas dentro e fora da Assembléia: a questão do critério do chamado “custo histórico” para a avaliação das empresas concessionárias de serviço público, especialmente estrangeiras, que seria uma das principais bandeiras do pensamento nacionalista no pós-1945. O parlamentar udenista aproveita seu parecer para, entre outras considerações sobre o problema, oferecer uma emenda substitutiva ao texto originalmente escrito por Agamenon Magalhães, expressando-se nestes termos:

“ALIAMAR BALEEIRO: Sr. Presidente, quero apresentar emenda para que se inclua no texto aprovado, depois das palavras ‘para que’ a cláusula ‘calculadas as tarifas à base do custo histórico’. (...) “Hoje, as empresas de serviço público têm tal desenvolvimento, abrangem interesses tamanhos, compreendem circunscrições geográficas tão diversas, abarcam tal número de pessoas e jogam com tais capitais, que se diz, com muita razão que, hoje, são o problema mais sério da democracia.

Mesmo para nós, brasileiros, existe já o problema, porque as empresas de eletricidade sabemos estarem sob o guante de um ‘holding’ nacional, que as superintende ou controla, por sua vez ligada a um grupo norte-americano, ou canadense, que também, por sua vez, se filia ao sistema da *United Bond & Shares Co.*. Tudo isto foi demonstrado pelo Prof. Bilac Pinto, cujo trabalho tenho em espírito, no momento em que dirijo estas palavras à douta Comissão.

Um dos maiores problemas no trato das empresas de serviço público é o cálculo das tarifas. As empresas tendem sempre a sustentar o critério do custo de reposição atual, isto é, as tarifas devem permitir, como base para cálculo da remuneração ao seu capital, o que teriam de dispendar se tivessem de adquirir, no momento, todo o seu maquinário, todas as suas instalações, todos os seus bens e serviços. (...) A isto se opõe a doutrina mais abalizada, de que a tarifa deve ser calculada pelo custo histórico. A empresa declara quanto inverteu nas instalações dessas máquinas e como deve ter uma conta de amortização, o valor de seus bens, tanto para efeito do cálculo da remuneração do capital.

Este o conceito de custo histórico, que se opõe ao de custo de reposição atual. Nos Estados Unidos, depois de Roosevelt, o assunto vem sendo resolvido da maneira que expliquei. Para esse efeito, lá são criadas as famosas comissões de regulamentação, que são verdadeiras delegações do poder público, para examinar a contabilidade, estabelecer tarifas, resolver conflitos entre os consumidores ou usuários e a empresa etc., tendo poderes largos de caráter jurisdicional, o que não exclui a apresentação pelo Poder Judiciário. [É bom

esclarecer que] A aprovação deste artigo pressupõe, como consequência natural, a criação de comissões técnicas para isto, inclusive para cálculos de tarifas à base do custo histórico” (CC, IV: 332).

Em seguida apresenta a emenda substitutiva estipulando o seguinte:

“Acrescente-se depois das palavras ‘para que’ o seguinte: ‘calculadas à base do custo histórico’” (CC, IV: 332).

Após o discurso de Baleeiro segue-se uma longa controvérsia sobre o assunto e, por fim, o parecer favorável do relator Agamenon Magalhães (CC, IV: 335). Postas em votação as emendas, o dispositivo do *Primitivo Projeto*, fica com a seguinte redação, após serem incorporadas as sugestões de Caires de Brito (PCB/SP), Costa Neto (PSD/SP) e Aliomar Baleeiro (UDN/BA):

Art. 164. §7. A lei regulará a *nacionalização das empresas concessionárias de serviços públicos federais* estaduais e municipais. Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão a fim de que, *calculadas com base no custo histórico*, os lucros dos concessionários não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender às necessidades de melhoramento e expansão desses serviços. A lei se aplicará às concessões feitas no regime anterior de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração dos contratos” (X: 248).

Como já foi observado anteriormente, ao contrário dos dispositivos anteriores, onde os trabalhos da Comissão da Constituição atenuaram as diretrizes nacionalizantes do “anteprojeto Agamenon”, dessa feita houve uma intensificação de tais diretrizes, provocando uma espécie de crise de pânico entre os constituintes mais sensíveis à propostas restritivas da movimentação do capital estrangeiro, o que talvez explique a intensa polêmica e enorme quantidade de emendas visando a alteração do preceito.

Foram apresentadas ao todo *21 emendas* ao texto do primitivo projeto, a maioria delas suprimindo as passagens mais “nacionalizantes” do artigo e bastante reveladoras dos pontos de vista predominantes nas elites políticas e econômicas de então sobre a questão do capital estrangeiro. As emendas de cunho doutrinário mais significativo são as seguintes:

Emenda nº 297, do pessedista baiano Negreiros Falcão (PSD/BA), sugerindo a seguinte redação ao dispositivo:

“A lei federal estabelecerá a fiscalização dos serviços públicos federais, estaduais e municipais, submetendo-os ao regime da regulamentação efetiva, por meio de Comissões constituídas nos termos e com as atribuições que lhes forem fixadas, observados os seguintes princípios fundamentais (...)” (XII: 95).

Segue-se a enumeração dos princípios que deveriam regular a concessão dos serviços públicos no Brasil e uma longa “justificativa” onde se faz um amplo exame histórico-jurídico de toda a legislação referente a tais empresas, bem como um combate veemente aos princípios da nacionalização e do emprego do “custo histórico” para a avaliação do capital de tais empresas em caso de desapropriação ou reajuste de tarifas (XII: 95-103)¹⁰².

Entretanto, dentre as inúmeras emendas combatendo o caráter “nacional desenvolvimentista” do preceito¹⁰³, mais uma vez destaca-se, seja pela importância política de seus signatários, seja por sua influência no processo de elaboração constitucional, a apresentada pelo PSD mineiro, cujo primeiro signatário era novamente Israel Pinheiro (PSD/MG), e cujas diretrizes expressavam os pontos de vista predominantes na bancada de seu partido:

“*Emenda nº 1.138.* Substitua-se pelo seguinte: “Os serviços públicos federais, estaduais e municipais só poderão ser concedidos a pessoas naturais domiciliadas no país, ou a pessoas jurídicas brasileiras. A lei regulará o regime das empresas concessionárias, tendo em vista a fiscalização, as oportunas revisões de tarifas, a necessidade de melhoramento e expansão dos serviços e a justa remuneração do capital e o interesse dos consumidores” (XIII: 295).

Na “justificativa” da emenda apresentavam-se mais uma vez os argumentos que levaram a maioria pessedista a preconizar a flexibilização da redação dos dispositivos que regulavam a entrada do capital estrangeiro na economia nacional:

¹⁰² Deve-se sublinhar que Negreiro Falcão, embora pessedista, manifestava uma posição isolada no seio da bancada de seu estado, pois quase todos os parlamentares do PSD baiano tomaram posições de natureza “nacionalista desenvolvimentista” e posicionaram-se favoravelmente tanto ao princípio do custo histórico, quanto à nacionalização das empresas concessionárias. A postura isolada de Negreiros Falcão talvez se explique por seus vínculos com segmentos empresariais agro-exportadores baianos, bastante sensíveis à qualquer regulação mais incisiva da entrada de capital estrangeiro na economia. Falcão era membro da diretoria da Associação Comercial da Bahia e, segundo Gastão Pereira da Silva (1947: p. 145), foi “chefe da firma Ramos Almeida & Cia., atacadistas no estado da Bahia”.

¹⁰³ Dentre estas emendas, contrárias às diretrizes “nacional desenvolvimentistas” do dispositivo, destacam-se as emendas nº 1.122, da UDN paulista; nº 1.144, de Daniel de Carvalho (PR/MG); nº 1.338, de Sampaio Vidal (PSD/SP); nº 2.039, da bancada pessedista do Amazonas e a de nº 4.078, de Gaston Englert e dos setores empresariais mais conservadores representados na Constituinte.

“Justificativa: Deve-se observar, inicialmente, que a nacionalização preconizada no preceito já demonstrou sua inocuidade através dos últimos anos em que vem vigorando. Convém ressaltar, também, que não dispomos, ainda, no âmbito estritamente nacional, dos vultosos capitais, da mão-de-obra especializada, da aparelhagem e dos corpos técnicos indispensáveis ao bom funcionamento dos serviços que requerem as nossas grandes aglomerações urbanas. Assim, a atração de capitais externos para tais empreendimentos é uma necessidade que se está impondo.

Quanto à parte do dispositivo que fixa normas para os lucros das companhias e para as revisões de tarifas, há a observar que se trata de matéria relacionada a questões técnicas e a circunstâncias imprevisíveis. Seria, portanto, pouco aconselhável que o texto constitucional fosse demasiado explícito a respeito. Decorre daí a conveniência de deixar as minúcias para as leis e regulamentos, mais fáceis de emendar e de adaptar às novas conjunturas econômicas” (XIII: 295).

Mais uma vez os argumentos foram persuasivos e, após o exame da emendas e a “refundição” ou sistematização da matéria durante as negociações ocorridas no seio da Grande Comissão, a emenda do “desenvolvimentista não-nacionalista” Israel Pinheiro e de setores pessedistas hegemônicos foi incorporada ao texto constitucional, ficando assim redigido o texto do *Projeto Revisto*:

Art. 151. *A lei disporá acerca do regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.*

Será determinada a fiscalização e a *revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão*, a fim de que os lucros dos concessionários não excedendo *a justa remuneração do capital*, lhes permitam atender as necessidades de melhoramento e expansão dos serviços. Aplicar-se-á a lei às concessões feitas no regime anterior de tarifas, estipuladas para todo o tempo de duração do contrato (XX: 244).

Ou seja: mais uma vez a Comissão da Constituição derrotou as propostas “nacional desenvolvimentistas” durante o processo de incorporação de emendas, derrubando os pilares mais nacionalistas do preceito, vale enfatizar, a menção à nacionalização e ao princípio do custo histórico. E mais uma vez essa supressão de preceitos nacionalistas pela Grande Comissão gerou veementes protestos durante os *debates em plenário*, tendo inclusive os parlamentares denunciado o caráter arbitrário e obscuro pelo qual a Grande Comissão, em negociações onde não havia votação pública nem confronto explícito de pontos de vista, derrubava ou atenuava sistematicamente as sugestões que setores mais nacionalistas e à esquerda do espectro político logravam inserir do texto constitucional.

O texto do Projeto Revisto começou a ser discutido em plenário na 150ª sessão da Constituinte, no dia 29 de agosto de 1946. Durante a votação, foram solicitados destaques para as emendas de Vieira de Melo (PSD/BA), determinando a (re)inclusão do princípio do custo histórico no texto da Constituição, e de Luiz Carlos Prestes (PCB/DF), favorável à restauração do princípio da nacionalização. Os debates então travados em torno da redação do preceito são ilustrativos tanto dos pontos de vista das diferentes correntes de pensamento econômico representadas na Assembléia, quanto da fraqueza política dos “desenvolvimentistas nacionalistas”, incapazes de fixar suas propostas no texto constitucional. Inicialmente, o articulado jurista Vieira de Melo profere veemente discurso defendendo seu destaque favorável à inclusão do princípio do *custo histórico* no texto constitucional (XXIII: 176-178)¹⁰⁴. Faz menção a vários de seus discursos anteriormente proferidos em plenário e à ampla campanha ocorrida em órgãos da imprensa pela modificação do texto do projeto, chamando ainda atenção para a importância estratégica do dispositivo e prossegue suas considerações, em meio a veementes apartes contrários de setores “não-nacionalistas” do PSD e de parlamentares udenistas ligados a empresas estrangeiras:

“**VIERA DE MELO:** Srs. Constituintes, exatamente o que defendi desta tribuna, em três discursos sucessivos, foi a adoção do chamado ‘critério do custo histórico’, isto é, do capital realmente investido. Considerei que à empresa de serviço público não se pode atribuir a liberdade de movimentação definida à empresa que explora no livre mercado, sujeita às vicissitudes da oferta e da procura. Considerei que, geralmente, essas companhias exploram monopolisticamente o serviço público. (...) Não me atemorizam os prognósticos nem os argumentos daqueles que acenam com o afugentamento dos capitais estrangeiros, porque se a entrada de capitais estrangeiros no Brasil estivesse a depender da oneração criminosa da bolsa popular, preferiria ficar com os interesses do povo brasileiro” (XXIII: 177).

Após o discurso de Vieira de Melo é a vez do senador comunista Luiz Carlos Prestes (PCB/DF) subir à tribuna para defender sua emenda, que estipulava:

“*Emenda nº 3.260. A lei regulará a nacionalização das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais. Serão revistos todos os contratos lesivos aos interesses nacionais e será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, que deverão ser calculadas com base no custo histórico,*

¹⁰⁴ “Articulado e talentoso” porque a leitura de seus vários discursos sobre o divórcio e o custo histórico durante a Constituinte corroboram a afirmação de Afonso Arinos, na sua tetralogia memorialística *A Alma do Tempo* (FRANCO, 1981), segundo a qual Vieira de Melo teria sido “o mais talentoso orador do parlamento brasileiro” em todo o período 1945-1964. Além da defesa do destaque em plenário, Vieira de Melo efetuou longos pronunciamentos examinando detalhadamente a questão do custo histórico em seus múltiplos aspectos (XIX: 295-300; XIX: 345-350; XIX: 398-401), e defendendo a necessidade de que se consignasse o preceito na Carta Constitucional. Os trechos citados a seguir apenas nos dão uma parca amostra do teor dos debates deste que foi um dos pontos mais polêmicos discutidos na Constituinte.

não se permitindo a evasão de lucros para o estrangeiro mas aplicando-os em benefício do melhoramento e expansão dos serviços e elevação do nível de vida dos empregados. A lei se aplicará às concessões feitas no regime anterior, de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato” (XVI: 94).

O discurso de Prestes é uma dramática defesa da nacionalização das empresas concessionárias de serviço público, sob o argumento de que tal nacionalização era uma questão de princípio para o futuro do próprio desenvolvimento capitalista no Brasil e para a consolidação das instituições democráticas brasileiras. Eis alguns dos principais trechos do pronunciamento do líder comunista:

“CARLOS PRESTES: Seria de lamentar que uma lei básica, feita em pleno século XX pelos Constituinte de 1946, depois de tudo que já passou e sofreu o nosso povo, explorado como tem sido pelas grandes empresas concessionárias de serviço público, incluísse em seu texto semelhante dispositivo” (179)

“Não existe emenda nossa traduzindo qualquer reivindicação de caráter socialista. Sabemos que vivemos numa sociedade capitalista e, hoje, em nosso país, o fundamental é liquidar todos os restos feudais que estão impedindo o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. O operariado brasileiro sofre menos do capitalismo do que desses restos feudais, desses atrasos. Ligados a esses atrasos, à classe dominante dos grandes proprietários de terras, está o capital estrangeiro, particularmente, através das empresas de serviços públicos. Julgamos que os serviços públicos nas mãos do Estado são perfeitamente compatíveis com o capitalismo, e que, em inúmeros países capitalistas, os serviços públicos estão nas mãos do Estado” (XXIII: 185).

Após a defesa dos destaques pelos parlamentares “nacional-desenvolvimentistas”, próceres pessedistas tais como o relator geral, Benedito Costa Neto (PSD/SP), e, especialmente, o ex-ministro da Fazenda estadonovista, Souza Costa, ocupam a tribuna para emitir pareceres negativos aos destaques solicitados. Vale a pena reproduzir trechos do esclarecedor discurso de Souza Costa, que constitui-se numa verdadeira profissão de fé no desenvolvimentismo internacionalizante deste que foi a mais influente autoridade econômica brasileira no pós-1930:

“SOUZA COSTA: (...) Pergunto aos Srs. Constituintes se haverá alguém no mundo capaz de inverter capital num país onde predomine semelhante critério [refere-se ao “custo histórico”], sabendo-se além disso que, por uma fatalidade de sua história, a moeda tem sido sempre reduzida em seu poder de compra. Mesmo nos Estados Unidos, onde as variações da moeda são, indiscutivelmente, muito menos sensíveis do que em outros países, como o Brasil, o critério do ‘custo histórico’ não constitui doutrina única para servir à fixação da remuneração de capital. Discute-se e defende-se ora o critério do custo histórico, ora o critério do custo de reprodução. (...)

Com referência à parte da nacionalização das empresas concessionárias de serviço público, não concordo com ela e, como eu, não podem admiti-la todos quantos desejam ver, na Constituição do Brasil, o princípio da propriedade privada. Os que pensam de maneira contrária, que são socialistas, os que acreditam deverem os meios de produção ficar em poder do Estado, decerto votarão com o Senador Prestes (*Há outros apartes. Soam os tímpanos*). (...) Apelo para a Assembléia no sentido de votar rigorosamente em conformidade com o texto porque, desse modo, permitiremos a colaboração do capital estrangeiro, que virá acelerar o progresso do Brasil e solucionar nossos problemas, ao invés de fechar as portas à colaboração universal. Para que V.Ex.^a. quereria a noção de custo histórico senão para isso [afugentar o capital estrangeiro — SSB]?. Sou contrário porque entendo que adotá-lo na Constituição seria fechar as portas à colaboração de que necessitamos; de efetuarmos ato de jacobinismo prejudicial aos nossos interesses nacionais” (XXIII: 183-185).

Fica claro, ao longo da exposição, que o principal argumento utilizado pelo ex-ministro estadonovista para a supressão do critério do custo histórico é o receio de que a fixação de tal preceito crie expectativas negativas nos investidores e desestime a entrada de capital estrangeiro no setor de serviços públicos, especialmente no Brasil, onde grande parte de tais empreendimentos estava então sob o controle do capital estrangeiro, ao contrário dos países capitalistas centrais.

Após um longa e intensa polêmica em plenário, os destaques de Vieira de Melo e Prestes são finalmente postos em redação e rejeitados, ficando o preceito constitucional com a redação final reproduzida acima, sem a menção ao custo histórico e ao princípio da “nacionalização” das firmas concessionárias de serviço público, tal como o reivindicavam os segmentos mais nacionalistas da Assembléia Constituinte. Frise-se, por fim, que o ataque às empresas estrangeiras de serviços públicos foi uma das peças fundamentais do discurso e da propaganda “nacional desenvolvimentista” mais radical no pós-guerra, adquirindo grau crescente de intensidade ideológica até às vésperas do golpe de 1964, quando passou a se constituir num dos principais tópicos das “reformas de base” e da agenda de governos reformistas¹⁰⁵ de centro-esquerda.

————— /// ————— /// —————

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.

¹⁰⁵ Dois dos exemplos mais conspícuos do clima ideológico citado são os dois livros de Osny Duarte Pereira sobre a Constituinte de 1946 (1963A; 1963B), o último dos quais intitulava-se significativamente *Crítica à Carta de 1946 com vistas às reformas de base*. Por sua vez, BASTOS (2005) menciona que um dos principais fenômenos relacionados à opção por um modelo de desenvolvimento “associado” no pós-II guerra mundial foi a atenuação do caráter nacionalizante dos dispositivos na Carta de 1946.

Art 153. O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica *depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.*

§ 1º - 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 acordo com a natureza delas.

§ 2º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

§ 3º - 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.

§ 4º - 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. (Fonte: Constituição de 1946, www.camara.gov.br)

Por fim, resta examinar os últimos dispositivos de maior relevância onde se manifestaram de forma mais explícita as controvérsias sobre os diferentes modelos de desenvolvimento durante o processo de elaboração da Carta de 1946: o artigos 152 e 153 da Constituição que tratavam do regime de concessão e exploração das minas e riquezas do subsolo¹⁰⁶. Como observam vários autores, esses dispositivos adquiriam um papel estratégico na elaboração da nova Constituição devido à aprovação do *Código de Minas* em 1934, a às amplas polêmicas e controvérsias jurídico-administrativas ocorridas em torno da aplicação deste estatuto legal durante o Estado Novo. Estudiosos da carta de 1946 (COHN, 1968; FILHO, 1968; PEREIRA, 1974), por exemplo, citam este dispositivo como um dos que provocou mais controvérsias durante a elaboração da Constituição de 1946, e como um dos exemplos mais conspícuos de atuação dos *lobbies* do capital estrangeiro na elaboração da Carta Constitucional. Gabriel Cohn (1965: p. 80 e segs.)¹⁰⁷ mostra que o artigo 152 mantinha a orientação do Código de Minas e das Cartas de 1934 e de 1937 ao consignar a

¹⁰⁶ Como nosso objetivo aqui não é fazer a “exegese do texto constitucional” mas apenas ilustrar o conflito em torno dos diferentes projetos de desenvolvimento econômico preconizados pelas diferentes forças sociais em pugna na Constituinte, não reconstituiremos a gênese de todos os dispositivos que tratavam do tema, mas apenas aqueles que melhor expressavam os conflitos em torno dos modelos de desenvolvimento. Por isso, optamos por examinar conjuntamente os dois artigos (152 e 153) acima transcritos.

¹⁰⁷ Deve-se enfatizar, uma vez mais, entretanto, que a defesa de uma maior abertura no tocante à exploração das riquezas minerais não era monopólio de lobistas vinculados ao capital estrangeiro, especialmente norte-americano. Como nos informa Bielschowsky (1988: p. 338), em janeiro de 1946, pouco antes do início dos trabalhos constituintes, foi realizado no Rio de Janeiro o I Congresso Brasileiro de Engenharia, com ampla hegemonia dos desenvolvimentistas não-nacionalistas. Como pode ser verificado pela leitura atenta de tais páginas, as emendas apresentadas por setores do PSD aos dispositivos redigidos por Agamenon Magalhães são quase uma transcrição literal das resoluções aprovadas pelos Congressos empresariais e de engenheiros realizados no período, embora o posicionamento desses setores sociais estivesse longe de ser homogêneo (Op. Cit., p. 336-339).

separação entre propriedade do solo e do subsolo. Entretanto, o artigo 153 marcou uma ruptura com as diretrizes nacionalistas dos estatutos normativos anteriores, fato também observado por Pontes de Miranda em seus comentários à Carta de 1946 (MIRANDA, 1953: p. 513-522). Em suma: tratava-se de uma questão polêmica, que vinha sendo intensamente debatida nos meios econômicos e jurídicos brasileiros desde a Revolução de 1930, especialmente por ocasião da promulgação do Código de Minas, através do Decreto 24.642, de 10 de julho de 1934, e pelo Código de Águas, regulamentado pelo Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934 (BASTOS, 2007).

No *anteprojeto da subcomissão*, redigido fundamentalmente por Agamenon Magalhães (PSD/PE), constava a seguinte redação dos preceitos:

Art. 9º. As minas e demais riquezas o subsolo, bem como as quedas d'água, constituem *propriedade distinta da do solo*, para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial (Relatórios e Pareceres: 84).

Art. 10. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, *ainda que de propriedade privada*, depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.

§ 1º - As *autorizações ou concessões* serão conferidas *exclusivamente a brasileiros* ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário *preferência* na exploração ou co-participação nos lucros.

§ 2º - O aproveitamento da energia hidráulica, de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário, independe de autorização ou concessão.

§ 3º - Satisfeitas as condições estabelecidas em lei entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo.

§ 4. – *A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país.*

§ 5º - A União, nos casos prescritos em lei e *tendo em vista o interesse da coletividade*, auxiliará os Estados no estudo e aparelhamento das estâncias minero-medicais ou termo-medicinais.

§ 6º - Não dependem de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data da promulgação da Constituição de 1934, e sob esta mesma ressalva, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa. (Relatórios e Pareceres: 84)

No preceito original, constavam várias expressões de cunho “nacionalista” que, por isso mesmo, foram objeto de uma ampla ofensiva política por parte dos parlamentares pertencentes ao campo “não-nacionalista” já durante os trabalhos da Comissão da Constituição. Ambos os artigos

foram objeto de longos debates na 51ª reunião da Comissão, realizada em 14 de maio de 1946 (CC, IV: 336-351).

No que se refere ao princípio regulamentado pelo artigo 9 (ou seja, o da distinção entre a propriedade do solo e do subsolo), ele provocou pouca controvérsia durante os trabalhos constituintes, dado que havia um certo consenso entre os representantes das várias correntes partidárias para que se consignasse este princípio no texto constitucional. Apenas houve alguma controvérsia durante os *debates em plenário*, quando o parlamentar da Esquerda Democrática e eleito pela legenda da UDN, Jurandir Pires (UDN/DF),¹⁰⁸ proferiu discurso solicitando destaque para sua *emenda nº 3.815*, determinando a estatização pura e simples das propriedades do solo e subsolo mencionadas no artigo, proposta esta que não foi preconizada, naquela conjuntura, nem mesmo pelos comunistas. A possibilidade nula de aprovação da emenda de Jurandir Pires, na medida em que tal proposta não obteve apoio de nenhum grupo político significativo durante a Constituinte, não impediu, entretanto, que ela fosse objeto de votação em plenário e bastante ilustrativa dos pontos de vista dominantes entre os constituintes (XXIII: 62-66). Em seu pronunciamento defendendo seu destaque, Jurandir adverte contra os riscos de que uma legislação muito permissiva no tocante à concessão de riquezas minerais implicasse na perda da soberania política do país hospedeiro:

JURANDIR PIRES: (...) A idéia básica [de minha emenda — SSB] é a estatização, a nacionalização das minas. Prefiro usar o termo ‘estatização’, pois ‘nacionalização’ já perdeu o verdadeiro sentido entre nós. Dá-se o nome de ‘nacionalização’ a coisa bem diferente do que de fato o é. (...) Nesse terreno, vemos, entre outras coisas, as concessões dadas, em vários países, como no caso da China, que perdeu, praticamente, sua emancipação política, em virtude do sistema de concessões capitalistas.

Mário Masagão [neoliberal]: Pretende V.Ex. que as quedas d’água ou das minas passem do domínio particular para o Estado, sem indenização? É desapropriação feita pela Constituição. [...] Pela legislação atual, as minas não são propriedade públicas, porque seus proprietários podem impedir que se realize a desapropriação sem a indenização. Se se consubstanciasse o preceito proposto por V. Ex.^a, os credores hipotecários dessas propriedades também não teriam indenização. A consequência da emenda de V. Ex.^a seria esta: as minas, jazidas e quedas d’água do Brasil passariam à propriedade da União sem a necessária indenização” (XXIII: 63).

¹⁰⁸ Jurandir Pires, embora eleito pela legenda udenista, pertencia à Esquerda Democrática e posteriormente veio a filiar-se ao PSB/Partido Socialista Brasileiro, juntamente com Hermes Lima. Embora ocupasse freqüentemente a tribuna para posicionar-se sobre temas econômicos, a postura de Jurandir Pires durante os trabalhos constituintes é difícil de ser classificada, tendo o parlamentar adotado uma postura eclética e de “franco atirador”, não se filiando a nenhuma corrente programática bem definida. Podemos qualificá-lo como “desenvolvimentista do setor privado”. Embora tenha sido um dos constituintes mais assíduos na tribuna parlamentar, sua influência e relevância durante os trabalhos constituintes foi praticamente nula, justamente pela adoção dessa postura. Para o perfil sócio-político dessa pitoresca personalidade, cf. BRAGA (1998: p. 284-286).

Após o discurso de Jurandir Pires em defesa de sua emenda e os apartes contrários de Mário Masagão (UDN/SP), segue-se o parecer do jurista e senador capixaba Atilio Vivácqua (PSD/ES). Na condição de especialista na matéria e autor de inúmeros trabalhos jurídicos sobre o assunto, dá um parecer onde faz um meticoloso histórico da legislação sobre a exploração de riquezas minerais desde a promulgação do *Código de Minas*. Em seu pronunciamento, após uma breve discussão com o “nacionalista desenvolvimentista” Segadas Viana (PTB/DF) a respeito do alcance nacionalista do preceito, menciona artigos do código, afirmando que grande parte do subsolo constitui-se em domínio da União, mas é propriedade do proprietário das terras onde se encontram.

“ATÍLIO VIVÁQUA: (...) Dentro do regime da Constituição atual, que reproduziu o de 1934, essas propriedades [do solo e subsolo — SSB] são distintas, para efeito de exploração e aproveitamento. Há, de fato, uma razão de ordem pública na separação destas duas propriedades, a par da exigência da natureza jurídica. Conseguimos, através dessa construtiva evolução, realizar nesta matéria o conceito de propriedade social, antes mesmo do advento dos novos regimes de socialização. E não há, pois, como falar em individualismo, ainda quando examinamos o assunto em períodos mais afastados, pois a própria Constituição de 1891 já estabelecia distinção para a propriedade mineral, imprimindo-lhe a marca do alto interesse público. Nas Constituições de 1934 e 1937 chegamos à plenitude do regime concessional aplicado às riquezas do subsolo e da energia hidráulica. O projeto, longe de merecer a censura do retrocesso, ao contrário, confirma esta evolução jurídica tão avançada e, ao mesmo tempo, tão objetiva, dentro de nossas realidades.

Segadas Vianna: O projeto atual é pelo regime de autorização e concessão, quando a Constituição de 1934 estabelecia, de maneira precisa, a nacionalização progressiva. V. Ex.^a, mesmo, no livro *Regime Legal das Minas*, defendeu esse ponto de vista.

ATÍLIO VIVÁQUA: O dispositivo do projeto atual não exclui a própria nacionalização, no sentido de incorporação ao domínio do Estado, a que se referiu há pouco o nobre deputado. No sistema de autorização ou concessão, a decadência ou a caducidade do direito do concessionário importa na reversão da propriedade à União. É esta uma das formas da nacionalização progressiva.

Segadas Vianna: Apenas compreendo e aceito o dispositivo porque o projeto, em dispositivo anterior, permite a intervenção do Estado.

ATÍLIO VIVÁQUA: Pela emenda de V. Ex.^a haveriam desapropriações sem indenização; e todas aquelas propriedades, já consideradas particulares, que são também numerosas, dentre elas minas em exploração, na data de promulgação da Constituição de 1934 e bem assim as quedas d’água, os respectivos proprietários sofreriam uma espoliação, e a emenda viria contrariando, como bem disse o nobre deputado Mário Masagão, os dispositivos constitucionais votados, que asseguram a indenização no caso de desapropriação. (...) O dispositivo do art. 152, além de representar a cristalização desse ciclo evolutivo da propriedade, consagra realmente o regime vigente hoje em quase todos os países, mesmo naqueles que proclamam a propriedade estatal como na Rússia” (XX: 66).

Após o parecer do senador capixaba, o dispositivo é aprovado sem muitas controvérsias em plenário (XXIII: 66).

Se o artigo 152 não provocou grande celeuma, haja vista haver um elevado grau de consenso em plenário a respeito dos princípios nele consignados, o mesmo não pode ser dito no tocante aos demais parágrafos do artigo 153, dado que eles se referiam a pontos que, desde a Revolução de 1930, foram objeto de amplas controvérsias entre os grupos dirigentes no país, tanto por ocasião do processo de criação e elaboração do Código de Minas e do Código de Águas, quanto posteriormente, durante sua aplicação na vigência do Estado Novo (MIRANDA, 1955; VENÂNCIO FILHO, 1968; BASTOS, 2007). Cabe ainda observar que as referências normativas básicas que pautaram os debates na Constituinte de 1946 foram o Código de Minas e de Águas, promulgados pelos decretos anteriormente citados, e os dispositivos constitucionais extremamente nacionalistas das Cartas de 1934 e 1937, bem como a legislação complementar e a jurisprudência aplicada pelas autoridades judiciárias que se seguiram a estes dois institutos normativos e que atenuaram as diretrizes mais nacionalistas consignadas na Carta de 1937.

Como dissemos, os debates sobre os dispositivos do artigo 10 do anteprojeto da subcomissão ocorreram durante a *51ª reunião da Comissão da Constituição*, em 14 de maio de 1946 (CC, IV: 336-351). O dispositivo, tal como redigido originalmente pelo relator Agamenon Magalhães, caracterizava-se por sua postura mais disciplinadora em relação às prerrogativas dos proprietários de terra e por seu caráter intervencionista e nacionalizante. Por isso mesmo, o texto do artigo e de seus parágrafos mais importantes foram objeto de ampla polêmica nas várias fases da elaboração constitucional. Dentre os debates mais significativos e ilustrativos dos pontos de vista das elites parlamentares durante o processo constituinte, destacamos os indicados a seguir.

Inicialmente, foram votadas e rejeitadas duas emendas ao *caput* do artigo, de autoria do pessedista Ataliba Nogueira (PSD/SP) e do udenista Mario Masagão (UDN/SP), ambas procurando suprimir o viés excessivamente concentrador de prerrogativas administrativas na União e condicionando à autorização das unidades subnacionais o aproveitamento industrial das riquezas minerais pelos proprietários. As duas emendas foram rejeitadas após um breve parecer do relator Agamenon Magalhães (CC, IV: 337), mas são importantes porque revelam o caráter centralizador do dispositivo, favorecendo a União em detrimento dos estados.

Entretanto, o primeiro ponto do dispositivo que provocou controvérsias mais substantivas foi o parágrafo primeiro que assegurava ao proprietário do solo preferência para a exploração de recursos minerais e restringia a exploração de tais recursos a brasileiros ou a empresas sediadas no

Brasil. Novamente os advogados paulistas Mário Masagão e Ataliba Nogueira apresentaram emendas ao texto, desta feita eliminando a expressão “concessão exclusivamente a brasileiros” e assegurando aos proprietários a participação dos lucros da exploração das riquezas minerais em terras de sua propriedade. Ao ver dos parlamentares, o texto do projeto inicialmente redigido por Agamenon Magalhães cerceava e era intimidatório à “movimentação do capital estrangeiro”.

Em seguida, o “socialista” Hermes Lima profere longo discurso procurando tranquilizar os parlamentares no sentido de que o dispositivo citado não apresenta riscos à entrada de capital estrangeiro na economia nacional, especialmente na exploração de suas matérias-primas e riquezas naturais:

“HERMES LIMA: Sr. Presidente, a subcomissão, ao redigir o dispositivo, teve em mira estatuir que as autorizações ou concessões pudessem ser conferidas a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, de que pudessem participar capitais estrangeiros. Se a Comissão entende que a expressão ‘empresas organizadas no Brasil’ não é suficiente para assegurar a participação de capitais estrangeiros, o dispositivo naturalmente deve ser modificado, porque o intuito da subcomissão foi por essa fórmula, assegurar tal participação. (...) Não há nenhum impedimento de que capitais estrangeiros organizem no Brasil sociedade para obter a concessão e explorar jazidas minerais, minas e quedas d’água” (CC, IV: 338).

Por sua vez, o pessedista Ataliba Nogueira não se dá por vencido e reitera a tese de que o dispositivo originalmente proposto pela subcomissão era restritivo à livre movimentação de capitais estrangeiros na economia nacional:

Ataliba Nogueira: “Não se justifica aqui, Sr. Presidente, a limitação aos nacionais em matéria de indústria elétrica. É certo que a usina elétrica, mesmo construída com capital estrangeiro, é riqueza que se integra no solo nacional; ninguém pode leva-la daqui para o estrangeiro, nem destruir essa riqueza. Além disso, é preciso ser muito alheio às coisas do Brasil para ignorar que são construídas com capital estrangeiro as maiores e mais eficientes usinas elétricas brasileiras. Proibir-se de obter novas concessões, mesmo para ampliar as instalações já existentes, é estabelecer a paralisia de tais empreendimentos.

Vejam bem a gravidade do que digo. Não estou, com isto, protegendo a indústria estrangeira; estou defendendo os interesses dessas empresas, que já têm concessões também. A paralisia significa limitação de nossa indústria e estancamento do progresso urbano. Há limitações justificáveis e há as totalmente injustificáveis.

Já houve erro do nosso legislador a respeito. Por exemplo: o erro da Constituição de 1934 em seu artigo 119 § 1º; o erro da Constituição de 1937, no artigo 143 § 2º. E o próprio governo anterior, governo ditatorial, diante de realidades evidentes, teve de baixar a lei constitucional nº 3, de 13 de maio de 1942 — precisamente há quatro anos — para permitir

a expansão das instalações das empresas estrangeiras, tolhidas pelo dispositivo constitucional por ela emendado” (CC, IV: 339).

Após parecer contrário de Prado Kelly (UDN/RJ), Costa Neto retira sua emenda e o destaque de Ataliba Nogueira, posto em votação, é rejeitado (CC, IV: 341).

Em seguida, o senador capixaba Atílio Vivácqua, especialista no assunto e um ativo participante nos debates sobre a exploração do subsolo e das riquezas minerais, profere discurso defendendo destaque para sua emenda excluindo a expressão *preferência* do texto, com o fito de eliminar privilégios concedidos aos proprietários do solo na exploração de minas e demais riquezas naturais em terras que fossem de sua propriedade. Em seu discurso, Vivácqua procura combater o privilégio dado aos proprietários do solo na exploração das jazidas, a seu ver incompatível com o princípio da concessão estabelecido pela jurisprudência brasileira:

“Atílio Vivácqua: (...) É incompreensível que se dê ao proprietário do solo um privilégio, em razão do domínio, e isto conflita com o espírito e a finalidade do regime concessional. Ele deverá concorrer à concessão com os demais interessados, e o governo examinará as condições e os requisitos técnicos exigidos por lei. Todavia, ao proprietário fica ressalvado, na minha emenda, de modo preciso o direito de participação nos lucros. Não é justo que um prospector ou pesquisador, após superar as incertezas e óbices da descoberta e da pesquisa, sofrimentos, às vezes, dramáticos, seja preterido na concessão pelo proprietário inerte que até então nada descobrira no subsolo.

O dispositivo, como se acha redigido, virá matar o incentivo dos pioneiros audaciosos e corajosos da mineração, pois, uma vez projetada e pesquisada a jazida, poderá a vir ser lavrada por outro” (CC, IV: 342)

A emenda de Vivácqua provoca reações contrárias mesmo dos setores “nacional-desenvolvimentistas” mais intransigentes presentes na Comissão. Após o parecer negativo de Prado Kelly à emenda, é Agamenon Magalhães quem se pronuncia para combater a proposição, e defende o direito dos proprietários refletindo seu compromisso com as velhas oligarquias de proprietários de terras de sua região de origem:

“Agamenon Magalhães: (...) Desejo evitar injustiças profundas. No Nordeste, por exemplo, há casos de um pesquisador vir ao ministério da Agricultura, requerer concessão para pesquisas, e tanger o proprietário do solo de suas lavouras e benfeitorias sem ou com indenização ridícula. Tive de intervir, quando na administração de Pernambuco, a fim de assegurar o direito do proprietário, em casos como este. Se não tem condições técnicas para explorar essa riqueza, deverá o proprietário participar nos lucros. Mas negar-lhe tal seria injustiça.” (CC, IV: 344).

Após parecer contrário destes dois parlamentares situados em campos ideológicos diametralmente opostos, a emenda de Atilio Vivácqua é finalmente rejeitada, mostrando que seu ataque frontal ao direito de propriedade dos proprietários de terra contava com escasso apoio na Comissão da Constituição (CC, IV: 344).

Em seguida, passa-se para a discussão de um dos parágrafos do artigo que gerou mais controvérsias durante os trabalhos constituintes: o § 4 que estipulava que “A lei regulará a *nacionalização progressiva* das minas, jazidas, minerais e quedas d’água ou outras fontes de energia hidráulica, *julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país*”.

O caráter radicalmente “nacional-desenvolvimentista” de tal preceito naquela conjuntura pode ser percebido pelo fato de que mesmo um representante da ala esquerda do desenvolvimentismo, o “socialista” Hermes Lima (ED/DF), recuou no apoio ao preceito sob o argumento de que o mesmo afugentaria capitais estrangeiros. Em seu breve pronunciamento manifestando-se contra o dispositivo redigido por Agamenon Magalhães, o advogado Hermes Lima busca desincumbir-se da responsabilidade da redação do preceito, bem como enumerar os argumentos que o levam a divergir da redação do texto:

“Hermes Lima: (...) Estamos dizendo nesse artigo que os capitais estrangeiros podem vir para o país explorar minas, jazidas e quedas d’água, mas quando, pelo desenvolvimento que houverem proporcionado, estas empresas se tornarem lucrativas, então entraremos com nosso jacobinismo e exigiremos que os acionistas de tais empresas passem a ser exclusivamente brasileiros. Quer dizer: nesta interpretação jacobina de nacionalização, não há dispositivo desta Constituição que possa afugentar mais o capital estrangeiro, de que tanto se fala, do que o § 4º do art. 10 (CC, IV: 345).¹⁰⁹

Depois do discurso de Hermes Lima segue-se pronunciamento do advogado udenista Prado Kelly (UDN/RJ) justificando emenda supressiva do dispositivo (CC, IV: 346). Afirma que o significado inequívoco da consignação da expressão “nacionalização” no texto constitucional é o de estatizar as riquezas minerais, e esclarece seu ponto de vista:

¹⁰⁹ A posição de Hermes Lima em relação a esse ponto talvez se explique pelo fato de o princípio da nacionalização das minas e riquezas do subsolo contar com ampla antipatia na corporação dos advogados naquele período, dado que a atuação em empresas desse setor constituía-se num amplo e rentável campo de atuação dessa categoria de profissionais liberais (MICELI, 1976). Um ponto que reforça essa hipótese é o de que a própria OAB/Ordem dos Advogados do Brasil, no “substitutivo” contendo várias emendas que apresentou durante os trabalhos constituintes, posicionou-se radicalmente contra que se consignasse na nova Constituição qualquer menção à nacionalização das minas e riquezas do subsolo.

PRADO KELLY: (...) Não vejo necessidade do dispositivo porque, no caso, prevalece a regra geral do art. 2º, com a redação que lhe deu nosso ilustre colega Sr. Milton Campos. A intervenção no domínio econômico é a faculdade para a União de monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, mediante lei especial, tendo por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais consagrados nesta Constituição. (...) O interesse público, sendo genérico, abrange estes dois objetivos: a defesa econômica e a militar. Mas não se cria um espantalho, uma ameaça para o capital estrangeiro porventura invertido nas concessões, porque esse mesmo parágrafo 2º declara que a faculdade de intervenção no domínio econômico e de monopolização tem por limite os direitos fundamentais consagrados na Constituição. Assim, se acautelam todos os interesses. (...) Por estes motivos, Sr. Presidente, ofereço emenda supressiva do texto” (CC, IV: 347).

Em resposta ao discurso de Prado Kelly, Agamenon Magalhães pronuncia mais uma de suas muitas “profissões de fé” desenvolvimentistas nacionalistas durante os trabalhos constituintes:

“Agamenon Magalhães: (...) Sou pela manutenção do dispositivo porque se aplica às minas e quedas d’água exploradas por estrangeiros, anteriormente à promulgação da Constituição de 1934 e o Poder Legislativo, pelos processos ordinários, poderia estabelecer a nacionalização. Se suprimirmos a disposição, tiraremos ao Congresso essa faculdade que amanhã o interesse nacional poderá aconselhar” (CC, IV: 344).

Após longo debate, a emenda supressiva do udenista Prado Kelly ao parágrafo que recomendava a nacionalização das riquezas minerais é posta em votação e aprovada já durante os trabalhos da Comissão da Constituição (CC, IV: 349).

Esse foi o último ponto artigo que ocasionou controvérsias substantivas durante os trabalhos da Comissão. Foram ainda rejeitadas emendas de Ataliba Nogueira e Caíres de Brito, e aprovadas outras emendas corretivas. Após a aprovação das emendas, o texto transformou-se no seguinte artigo do *Primitivo Projeto da Constituição*, bastante atenuado de seus caracteres “desenvolvimentistas” anteriores:

§ 9. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, assim como das águas e da energia hidráulica, *ainda que de propriedade privada*, depende de autorização ou concessão federal *na forma da lei e nos termos seguintes*:

I. As autorizações *ou concessões* serão conferidas *exclusivamente* a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, *assegurada ao proprietário preferenciar* (sic.) *à exploração ou co-participação nos lucros*.

II. O aproveitamento da energia hidráulica, de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário, *prescinde* (sic) de autorização ou *concessão*.

III. Satisfeitas as condições da lei entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo.

IV. A União, nos casos prescritos em lei e *tendo em mira o interesse geral*, auxiliará os Estados nos estudos referentes às suas águas minero-medicinais, assim como no aparelhamento das estâncias destinadas ao uso delas (X: 249).

Mesmo atenuado de seu caráter nacionalizante, o texto ainda continha expressões que desagradavam os setores mais sensíveis à defesa dos direitos de propriedade. Nesse sentido, foram apresentadas uma série de *emendas* a este dispositivo constitucional, que incidiram em três aspectos básicos: (1) emendas que buscavam resguardar maior autonomia das unidades subnacionais e municípios em relação à União, no tocante às prerrogativas de autorizar as concessões para a exploração econômica das riquezas minerais; (2) emendas restaurando os dispositivos mais nacionalizantes e disciplinadores da propriedade e do investimento privado; (3) emendas ampliando ainda mais as prerrogativas e o direito dos proprietários no tocante à autorização para exploração de riquezas minerais situadas em terras de sua propriedade.

Dentre as inúmeras emendas apresentadas pelos parlamentares, as de conteúdo doutrinário mais relevante, ou que tiveram maior impacto durante os trabalhos constituintes são as seguintes, agrupadas por área temática:

1) *Emendas que concediam maior autonomia às unidades subnacionais*. Dentre as emendas que buscavam assegurar maior autonomia das unidades subnacionais e/ou regular as relações entre as diversas unidades administrativas do aparelho de Estado, podemos destacar as *emendas nº 332*, de Raul Barbosa (PSD/PA) e de vários parlamentares das regiões Norte e Nordeste do país, determinando que a concessão de exploração de minas e jazidas “deve ser precedida de ampla audiência dos Estados e Municípios situados na área atingida pelo respectivo contrato” (XII: 113), com o intuito de assegurar maior autonomia dos estados menos desenvolvidos em relação à União; nº 621, de Fernandes Távora (UDN/CE) de cunho centralizador e suprimindo o inciso III que facultava aos estados a prerrogativa da concessão para exploração de minas e riquezas do subsolo (XII: 435); nº 3.317, de João Botelho (PSD/PA), também condicionando à aprovação do estado interessado e onde se localizassem as jazidas de matérias-primas a concessão para a exploração de riquezas naturais (XVI: 116).

2) *Emendas que buscavam regulamentar a entrada de capital estrangeiro e ou restaurar dispositivos nacionalizantes do ante-projeto*. Dentre as emendas que buscavam restaurar dispositivos de cunho nacionalizante ou regulamentar a entrada do capital estrangeiro, podemos mencionar as de nº 619, de Altamirando Requião (PSD/BA), de cunho nacionalista e autorizando as

concessões apenas para empresas nas quais a direção pertencesse a brasileiros ou tivesse pelo menos dois terços de capital a ele assegurados (XI: 433); nº 1.551, de Benedito Valadares e da bancada pessedista mineira, sugerindo um amplo “substitutivo” ao artigo e ampliando ainda mais o espaço para a penetração do capital estrangeiro nas riquezas mineiras e fontes de energia, que depois seria objeto de intensa polêmica em plenário (XIV: 127) ; nº 2.743, do neoliberal nacionalista Artur Bernardes, reservando às empresas nacionais o direito da exploração de energia hidroelétrica (XV: 279); nº 3.240, de Coelho Rodrigues (UDN/PI), prevendo a figura jurídica do “capital associado” para estimular o aproveitamento econômico das minas e riquezas minerais (XVI: 84); a de nº 3.259, de Luiz Carlos Prestes e da bancada comunista, regulamentando a remessa de lucro das empresas concessionárias para suas matrizes no exterior (XVI: 94); e a de nº 3265, de Magalhães Barata (PSD/PA) e do PSD paraense, restaurando dispositivo original do ante-projeto Agamenon recomendando a nacionalização das minas, jazidas minerais e outras fontes de energia (XVI: 96).

Podemos verificar que praticamente todos os itens que iriam fazer parte da intensa polêmica que se travou até o golpe de 1964, estavam contemplados em germe pelas emendas sugeridas ao texto pelos constituintes, não sendo exagero afirmar que os debates travados na Constituinte de 46 continham “em embrião” as principais controvérsias travadas sobre o assunto no período anterior ao golpe de 1964.

3) *Emendas que objetivavam regular prerrogativas jurídicas dos proprietários.* Por fim, as emendas que buscavam ampliar ou regular direitos e prerrogativas jurídicas dos proprietários no tocante à exploração das minas e riquezas minerais, emendas estas que tiveram maior repercussão durante os trabalhos constituintes, conforme veremos a seguir. Dentre essas emendas podemos destacar as de nº 394, de Ernani Sátiro (UDN/PB), representante das oligarquias nordestinas de proprietários de terras e assegurando a preferência aos proprietários de terra desde a fase da *pesquisa* em terras de sua propriedade, e não apenas na etapa posterior da *exploração* das riquezas; e a de nº 2.028, do desenvolvimentista nacionalista José Joffily (PSD/PB), restringindo as prerrogativas dos proprietários de terra e substituindo o inciso I pela seguinte redação: “As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no país e, *assegurada ao proprietário do solo indenização pelo dano ou ocupação de suas terras*” (XIV: 446).

Dentre as inúmeras emendas apresentadas pelos constituintes aos dispositivos que regulamentavam a exploração de riquezas minerais, estas são as de significado doutrinário mais importante e que definiam as principais linhas de força em confronto durante o processo de elaboração constitucional. Como podemos perceber, o texto do Projeto Primitivo foi objeto de críticas e sugestões “à esquerda” e “à direita” do espectro político, demonstrando que a redação original

descontentava amplos segmentos representados em plenário. Após a incorporação das sugestões pela Comissão da Constituição e a “refundição” das emendas apresentadas pelos parlamentares durante as negociações ocorridas nesse órgão, o texto transformou-se no seguinte dispositivo do *Projeto Revisto*:

Art 152. O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.

§1º. 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 acordo com a natureza delas.

§2º. Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

§3º. 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.

§4º. 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 (XX: 244).

Além de suprimir as expressões mais nacionalizantes e reguladoras dos investimentos privados, o novo dispositivo era mais sensível aos interesses dos proprietários. Entretanto, a incorporação de várias sugestões de parlamentares do campo mais conservador não eliminou as pressões dos constituintes — especialmente representantes de oligarquias de proprietários de terras — pela alteração do preceito, o que indica que o texto do artigo ainda descontentava estes setores representados em plenário constituinte.

Dentre os inúmeros destaques solicitados quando da *votação do Projeto Revisto em plenário* por parlamentares, inclusive da base parlamentar governista, podemos mencionar os seguintes como os mais relevantes.

A primeira emenda que provocou alguma controvérsia em plenário foi a de nº 3.316 já mencionada, do pessedista paraense João Botelho defendendo a autonomia dos estados e sua prerrogativa de autorizar as concessões para a exploração das minas e fontes de energia:

“JOÃO BOTELHO: A emenda preconiza a necessidade de audiência do Estado onde essas minas e riquezas estejam localizadas; exclusivamente a audiência. Não pretendo que o Estado, discordando da pretensão da União, a esta não dê a concessão. Desejo

somente dar um pouco de autonomia aos Estados, a fim de que possam saber quais sejam essas concessões, antes de feitas efetivamente pelo União” (XXIII: 67).

Em seu parecer negativo, Hermes Lima (ED/DF) chama a atenção para que as diretrizes descentralizadoras preconizadas por João Botelho iam contra a jurisprudência brasileira e o Código de Minas:

HERMES LIMA: Srs. Constituintes: a emenda do nobre deputado altera e subverte o regime de propriedade nacional das minas e quedas d’água. Ora, Srs. representantes, verifica-se que a União, por essa emenda, só poderá fazer ou dar em concessão se o parecer do Estado for favorável. Evidentemente, pretende-se subverter por inteiro o regime consagrado desde a Constituição de 1934 [e pelo Código de Minas — SSB]. (...) O assunto já está previsto no § 3º do art. 152. E o Código de Minas e a lei ordinária poderão perfeitamente dispor que o Estado seja ouvido em matéria de concessão de minas e de energia hidráulica” (XXIII: 69).

Posta em votação, a emenda é rejeitada, conservando-se as diretrizes centralizantes contidas no texto do Projeto Revisto e que reiteravam as diretrizes já consolidadas desde o Código de Minas.

O segundo ponto que provocou polêmica nos debates sobre a redação do dispositivo, foi a questão da preferência dos proprietários na exploração das riquezas minerais. Dessa feita, foi a vez de um parlamentar ferrenhamente oposicionista ao Estado Novo, o udenista paraibano Ernani Sátiro, solicitar destaque para sua emenda, dando ensejo a um dos mais acirrados e esclarecedores debates travados durante a Constituinte.

A emenda de Ernani Sátiro, já mencionada anteriormente, instaurava a figura jurídica da preferência do proprietário na *participação dos lucros*, e estipulava o seguinte: “As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, assegurada ao proprietário *preferência* quanto à exploração ou *participação nos lucros*” (XXIII: 246).

Na 152ª Sessão da Constituinte, realizada a 30 de agosto de 1946, Ernani Sátiro profere longo discurso defendendo seu destaque, e protestando veementemente contra a supressão, pelo Projeto Revisto, da preferência conferida aos proprietários na exploração das fontes energéticas e de recursos minerais:

“ERNANI SÁTIRO: (...) É sabido que, pela Constituição de 1934, a propriedade privada do subsolo passou para a União. É claro que ninguém mais hoje se está insurgindo contra esse princípio, mesmo porque todos reconhecemos que, entre o interesse do Estado e dos indivíduos, sobretudo em se tratando de matéria tão relevante, qual seja, a reserva do subsolo, o daquele sobreleva. O princípio que queremos restabelecer, o mesmo da Constituição de 1934, é o que consulta a boa doutrina. Entre o conflito de um interesse privado e outro também privado, deve ser colocado em primeiro plano o do proprietário do solo, que já teve, por assim dizer, arrebatadas do seu patrimônio todas as reservas minerais do subsolo. (...)

O projeto revisto suprime a preferência do proprietário, e diz que ‘as concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, garantida ao proprietário do solo indenização pelo dano ou ocupação de suas terras’ A nova redação vem apenas favorecer aqueles grandes interessados que têm possibilidades e recursos bancários para requerer, em seu favor, pesquisas de todas as jazidas que julgar convenientes. Não favorece, absolutamente, o verdadeiro, o humilde pesquisador, o descobridor das jazidas, visto como este não dispõe dos meios que lhe proporcionem autorização legal para a pesquisa, desde que não possui idoneidade financeira suficiente para ter seu requerimento deferido. (...)

Nem se diga, Sr. Presidente, que tal orientação favorece o desenvolvimento das minas do Brasil, porque já está mais do que suficientemente demonstrado que as pesquisas foram incrementadas pela guerra, que exigia cada vez mais minérios, e nunca pela orientação do Código de Minas, que desrespeitou flagrantemente a Constituição de 1934. (...) Quero dizer que entre o proprietário e o terceiro requerente, o que deve prevalecer é a preferência do proprietário do subsolo, pois o interesse nacional já está defendido com o princípio geral de que todas as reservas minerais pertencem à União (...) Desde que o proprietário se disponha a pesquisar suas terras, não é justo seja concedida essa faculdade a terceiros, prejudicando o direito de propriedade que vem a sofrer, com isso, restrições profundas. Não devemos confundir a propriedade com a preferência à pesquisa; mas não podemos admitir que a preferência seja arrebatada definitiva e criminosamente ao proprietário. Seria reduzir a propriedade a pó. Impedir que o dono da superfície tenha igualdade de condições no direito de pesquisar as reservas minerais é jogar por terra, definitivamente, o princípio do respeito à propriedade, já consagrado no próprio projeto aprovado por esta Assembléia” (XXIII: 246-248).

Segue-se então uma acirrada polêmica que, a nosso ver, ilustra perfeitamente o conflito entre duas óticas de abordar o problema da exploração das riquezas minerais do subsolo: uma, de cunho privatizante e defensora dos interesses de curto prazo dos proprietários de terra, que defendia estritamente as prerrogativas dos mesmos na exploração de minas e fontes de energia; outra, de natureza propriamente burocrática, desenvolvimentista e modernizante, que buscava concentrar tais prerrogativas na burocracia governamental, a fim de fortalecer as prerrogativas de arbitragem do aparelho burocrático na definição dos parâmetros da regulação da exploração do subsolo. Bastante ilustrativo desse ponto de vista é o discurso do pessedista paraibano José Joffily (PSD/PB), uma das mais destacadas lideranças “desenvolvimentistas nacionalistas” na Constituinte. Em seu discurso dando parecer negativo à emenda, enfatiza o caráter progressista e

“desenvolvimentista” do preceito, afirmando que apenas 2% das autorizações de pesquisa concedidas após o Código de Minas foram de iniciativa dos proprietários, “não obstante morar em cima da terra” (XXIII: 249), inércia empreendedora esta que justificava a transferência de tal prerrogativa para a burocracia de Estado modernizante. Afirma que a concessão de preferência ao proprietário inibirá a pesquisa de minérios no subsolo:

“JOSÉ JOFFILY: (...) O que o ilustre colega Ernani Sátiro deseja é apenas o seguinte: amanhã, empreendendo-se pesquisa para descobrimento do petróleo, depois do petróleo jorrar, como consequência de um sem-número de despesas, estudos e prospecções, o proprietário, que vivia desde longos anos sobre esse solo, indiferente ao que ele pudesse conter, de um momento para outro passava a exercer o direito de preferência, e isso à custa do esforço alheio. Se essas pesquisas, prospecções e estudos fracassarem, se houver insucesso, o proprietário não participará do prejuízo. O que V. Ex.^a deseja é a participação unilateral nos lucros ...

Ernani Sátiro: Absolutamente.

JOSÉ JOFFILY: ... revolucionando e subvertendo o princípio geral das sociedades. A emenda do nobre colega encerra contradição. O solo é distinto do subsolo, mas S. Ex.^a que dar preferência ao proprietário do solo na exploração do subsolo. Sr. Presidente, o critério tão combatido pelos ilustres colegas determinou o maior surto de mineração já verificado em nossa história econômica. E a fim de demonstrar que o proprietário não tem nenhuma vocação para a pesquisa e investimento de capitais, basta mencionar que, num total de 100.053 autorizações de pesquisas concedidas em 12 anos, isto é, durante a vigência do Código de Minas, apenas 2% foram de iniciativa do proprietário, não obstante este morar em cima da terra, sob a ameaça permanente da interferência de terceiros para explorar-lhe o subsolo.

Isso quer dizer, Sr. Presidente, que o proprietário do solo, por índole ou tendência, não é voltado ao espírito de pesquisa, porque, nem sob o regime vigente com a Constituição de 1934, teve iniciativa superior a 2% nos períodos de autorização de pesquisa”

Oscar Carneiro: Ainda ontem referiu-se um senador do estado de Sergipe que, em pesquisa ali realizada, o superficiário não recebera qualquer indenização. Esta é a regra geral. No estado de V. Ex.^a, em toda a parte, são numerosíssimas as espoliações. Na Paraíba, os tribunais estão cheios de reclamações a respeito. V. Ex.^a defende um absurdo, defende a revolução no interior do país!!” (XXIII: 249)

Após a argumentação de José Joffily, numa manobra hábil, Ernani Sátiro requer que o destaque seja votado em duas partes, dividindo-se a preferência e a co-participação nos lucros. A preferência é aprovada por 131 votos contra 107, e a co-participação, rejeitada (XXIII: 251). Mais uma vez os representantes das oligarquias de latifundiários de vários partidos e facções partidárias, amplamente representados em plenário, se unificam, para impor nova derrota às diretrizes programáticas dos representantes burocráticos das classes dominantes mais próximos aos centros de poder e predominantes numericamente na Grande Comissão.

Por fim, devemos mencionar outra acirrada polêmica travada em torno do destaque solicitado para a emenda nº 1.551, de Benedito Valadares e do PSD mineiro (XXIII: 257). O destaque foi defendido em plenário por Israel Pinheiro, especialista na matéria, engenheiro e uma das principais lideranças industriais em Minas, que durante o Estado Novo havia sido o primeiro presidente da empresa mineradora estatal Vale do Rio Doce. A emenda de Benedito Valadares visava a substituir a sentença “As autorizações ou concessões *serão conferidas exclusivamente a pessoas jurídicas brasileiras*”, constante no projeto, pelo texto: “Serão conferidas exclusivamente a *pessoas físicas domiciliadas no Brasil ou jurídicas brasileiras*” (XXIII: 257)

Essa singela mudança de redação no preceito constitucional desencadeou uma verdadeira tempestade em plenário, provocado um veemente confronto entre as duas correntes desenvolvimentistas na Assembléia, ou seja, os não-nacionalistas, capitaneados por Israel Pinheiro, e os nacionalistas, liderados por Agamenon Magalhães, embate este que chegou a ser caracterizado por um isebiano de esquerda estudioso da história constitucional brasileira como “a mais impressionante batalha travada no Congresso Nacional em toda a sua história” (PEREIRA, 1967: p. 34). Em seu discurso sustentando o destaque, Israel Pinheiro, além de explicar didaticamente o intuito de sua emenda, mais uma vez manifesta-se amplamente favorável à entrada de capital estrangeiro na economia nacional, reiterando que tal aporte será de fundamental importância para a definição dos rumos da economia brasileira no após-guerra:

“ISRAEL PINHEIRO: (...) Por esse texto do projeto será permitida à pessoa jurídica brasileira a exploração das minas; isto é, a companhia constituída de estrangeiros, mas organizada no Brasil. Ao passo que pela minha emenda seria permitido também ao estrangeiro individualmente explorar mina, jazida ou queda d’água.

Darei as razões que me levaram a tal: o Brasil, meus Senhores, é talvez o país do mundo de maior potencial mineralógico do mundo. Pela sua formação geológica, deve possuir todos os minerais e minérios; no entanto, nas estatísticas mundiais, não aparecemos em posição de destaque como nação produtora. (...)

Como já fiz ver em discurso anterior, nós, no Brasil, só possuímos 200 geólogos, que não são especialistas em pesquisa, ao passo que os EUA têm 17.000 e o Canadá, 7.000. Será possível que venha ao Brasil um especialista, um pesquisador, um prospector que às vezes trabalha o ano percorrendo o interior, sem descobrir uma única jazida! Isso é uma espécie de loteria. Ele não virá, entretanto, para o Brasil como um assalariado porque trabalha por conta própria, visando a possibilidade de riqueza. Assim, se impedirmos que geólogos estrangeiros tenham direito à concessão de pesquisa, jamais virão ao Brasil, e nós continuaremos na situação deplorável de país com grande potencial mineral e ridícula exploração” (...)

“Meus senhores, deixemos de lado esse complexo de inferioridade. Não devemos recear a competência nem a concorrência do estrangeiro. Já adquirimos a nossa maioria como nação, porque já guerreamos com outros povos e, com as nossas calças curtas,

devemos também abandonar todos esses fantasmas, todas essa assombrações, que temos sempre em mente, vendo no elemento estrangeiro um perigo a ser evitado, quando a verdade é que ele só vem cooperar para a nossa grandeza. O essencial, no momento, é enfrentar o problema econômico, que é o problema máximo no Brasil, em benefício de todos os brasileiros e da nossa soberania” (XXIII: 258).

Observe-se uma vez mais que esse pronunciamento de Israel Pinheiro é mais uma evidência de que o apelo ao capital estrangeiro não era monopólio das correntes neoliberais, representadas na Assembléia, como é freqüentemente difundido em peças de propaganda da literatura nacional-desenvolvimentista (PEREIRA, 1963; 1964), ou por autores que possuem contato com esta conjuntura histórica apenas através de literatura secundária ou de entrevistas com autoridades econômicas. Com efeito, representantes de correntes de pensamento econômico inteiramente comprometidas com o processo de industrialização conduzida pela burocracia estadonovista e pelo empresariado industrial durante o Estado Novo, como é o caso de Israel Pinheiro e do PSD mineiro, estão entre os mais convictos defensores da entrada do capital estrangeiro na Constituinte de 1946, como também em outros momentos da conjuntura política brasileira do após guerra.

Após o discurso do deputado mineiro, é a vez de Agamenon Magalhães ocupar a tribuna para proferir seu parecer à emenda, advertindo que a Constituição já avançou muito em concessões ao capital estrangeiro:

“AGAMENON MAGALHÃES: (...) Grande perigo oferece a emenda do Sr. Israel Pinheiro: de invocar o estrangeiro a proteção de sua nacionalidade dentro de nosso país. Mas há perigo ainda maior, que é o desse estrangeiro vir para o Brasil, obter uma concessão e procurar transferi-la a outrem, especulando, assim, com nossas riquezas, que devem caber preferencialmente a brasileiros. (...). [Segundo o texto do anteprojeto] O capital virá para o Brasil e se organizará sob a forma de sociedade anônima, sujeito às leis brasileiras, à polícia, ao Estado Brasileiro, podendo desenvolver-se com todas as garantias concedidas aos nacionais. Agora, vir o estrangeiro para o Brasil, sob o pretexto de técnico, de especialista ou ligado a núcleo financeiro, como é freqüente, para obter uma concessão e depois locupletar-se com esse direito que o governo brasileiro lhe deu, não é justo. É para esse aspecto moral que chamo a atenção da Assembléia” (XXIII: 259).

Em meio a vários apartes, afirma e reitera que a emenda de Israel Pinheiro favorecerá a especulação com jazidas brasileiras, apontando ainda o recuo da Carta de 1946 em comparação a Constituição de 1934 no tocante aos dispositivos que regulamentavam a movimentação de capital estrangeiro:

“AGAMENON MAGALHÃES: (...) S. Ex.^a deseja o técnico e o capital estrangeiro. Esse estrangeiro, entretanto, domicilia-se no Brasil, obtém a concessão e, uma vez obtida, poderá ir para o exterior especular com ela — coisa que o texto atual do projeto evita. Os capitais estrangeiros podem vir para o Brasil, organizar-se aqui em sociedade, com todas as garantias da lei brasileira, sob a disciplina da nossa legislação, com todas as garantias. Mas dar ao estrangeiro, individualmente, a exploração de riquezas, do subsolo, do petróleo e de outras [riqueza minerais] indispensáveis à segurança nacional, quando esse estrangeiro, amanhã, nessa exploração, irá invocar seu estatuto político, é ou não criar um caso contra os interesses nacionais?

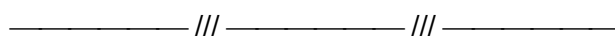
(...) Noto, Sr. Presidente, diferença profunda entre a Constituinte de 1946 e a de 1934 no tocante à naturalização. Na de 34, a tendência era nacionalista. Predominou e influenciou em todo o texto. Na de 46, está em predomínio o universalismo, o internacionalismo: não há a menor preocupação de defesa nacional quando a guerra atual deveria constituir para nós, legisladores da nova Constituição, uma experiência bem grave, nas suas advertências e nos seus perigos. (...)

Sr. Presidente, resumindo: não creio que essa equipe de técnicos esteja, ansiosa, esperando que se abram as portas do Brasil para pesquisar riquezas do nosso subsolo; não creio que esses técnicos venham para o Brasil senão a serviço de grupos financeiros, de ‘trusts’ internacionais, para eliminar nossas resistências, diante de problemas graves, também internacionais. Eles vêm para dominar um setor da vida brasileira. E com essas condições — jorrando petróleo, e surgindo ouro e todos os minérios, mas escravizando e colonizando o Brasil financeiramente — não darei meu voto! Nunca!” (Id.: 262) .

Essas afirmações ocorrem num contexto de acirrados debates, onde são manifestadas divergências profundas sobre o papel do capital e dos técnicos estrangeiros no desenvolvimento do país. Esse dramático apelo do autor da “lei Malaia”, provoca uma réplica de Souza Costa (PSD/RS), onde o ex-ministro da Fazenda estadonovista realiza um não menos dramático apelo à entrada de capital estrangeiro na economia:

SOUZA COSTA: “(...) Não se trata de alienar. Não há um só brasileiro que pense transferir as riquezas nacionais para favorecer outro interesse senão o do Brasil. A maneira de não alienar essa riqueza não é pretendemos ocultá-la, mas sabermos como e de que forma permitir ao estrangeiro o direito de explorá-la, aplicando para isso seus capitais; é não darmos favores exagerados; é utilizar a cooperação do estrangeiro incorporando uma parte dessa riqueza adquirida ao patrimônio nacional. É assim, Sr. Presidente, que se defendem os altos interesses do Brasil; não é clamando que fazemos questão de conservar ocultas em estado potencial essa riqueza, atestando a nossa incapacidade ou a pobreza de nossos recursos para explorá-las. É abrindo as portas do Brasil e fazendo com que o capital estrangeiro seja para aqui atraído, conferindo-nos os benefícios que nos pode proporcionar” (Id.: 262).

As divergências e controvérsias foram tão intensas que, posta em votação a emenda de Israel Pinheiro, a mesma foi inicialmente aprovada por 82 votos contra 79, com quorum de 161 parlamentares, insuficiente para deliberação. Após a aclamação do resultado, Agamenon Magalhães requer verificação de quorum e a votação é adiada para outra sessão. Posto em votação o destaque para a expressão “domiciliadas no Brasil” na outra sessão (extraordinária) de 30 de agosto de 1946, a emenda é rejeitada por 114 votos contra 71, obtendo os desenvolvimentistas não-nacionalistas uma de suas poucas derrotas durante o processo constituinte, provavelmente devido ao caráter excessivo de suas concessões ao capital estrangeiro contrárias aos interesses de segmentos das oligarquias de proprietários de terra bem representadas no Congresso. (XXIII: 275). Após a rejeição da emenda de Benedito Valadares e incorporação das demais sugestões contidas nos destaques, o texto final ficou com a redação acima indicada, que pode ser considerado, em seu conjunto, mais uma vitória dos desenvolvimentistas não-nacionalistas, apesar de derrotas parciais para os setores das oligarquias representados na Assembléia¹¹⁰.



Encerramos aqui a reconstituição dos debates em torno da redação de alguns dos dispositivos mais importantes do título *Da Ordem Econômica e Social*, da nova Constituição. Longe de corporificar a vitória dos princípio “liberais”, como querem alguns autores (SOLA, 1998), ou evidenciar um suposto “consenso” entre as elites parlamentares em torno de alguns princípios básicos que deveriam nortear o desenvolvimento capitalista brasileiro no após-guerra (FUNDAP, 1988), os debates na Assembléia Constituinte de 1946 nos revelam um acentuado grau de conflito e divergência no interior das elites parlamentares, representativas tanto de setores das classes trabalhadoras, quanto de diversas frações da burocracia estatal e das classes dominantes. Entretanto, a nosso ver esses conflitos não impediram que uma diretriz ideológico-programática se impusesse durante os trabalhos constituintes. Embora resultante de um processo complexo de

¹¹⁰ A derrota dos nacionalistas mais radicais na Constituinte de 1946 é sublinhada por um estudioso da Carta. Segundo Osny Duarte Pereira, “O texto da Constituição ficou redigido de forma sibilina, para ensejar interpretações que permitissem, como permitiram, às multinacionais receber terras para explorar as jazidas, inclusive de petróleo, riqueza que apenas em 1954, pela lei nº 2.004 de 3 de outubro de 1954, ficará reservada ao Estado, em forma de monopólio de exploração. Os acalorados debates com os nomes dos parlamentares que assumiram, de um e de outro lado, o comando da batalha, talvez a mais impressionante da existência do Congresso Nacional, encontram-se em nosso *Que é a Constituição?* (Rio, 1964, p. 224-240)” (PEREIRA, 1974: p. 34).

acordos políticos, e comportando derrotas parciais e recuos de cada uma das correntes representadas, pode-se falar da *hegemonia* de uma corrente de pensamento econômico na Assembleia Constituinte de 1946, vale repetir: a hegemonia dos desenvolvimentistas não-nacionalistas ou “cosmopolitas”, ou pelo menos da ala mais conservadora dos nacional-desenvolvimentistas, como querem outros autores (BASTOS, 2007).

Essa preponderância política fica mais visível se cotejarmos as propostas de redação dos dispositivos das várias “correntes de pensamento econômico” representadas na Constituinte. Para tanto, elaboramos um segundo “*Anexo*” contendo um “quadro-síntese” das principais propostas de redação sugeridas pelas várias “correntes de pensamento econômico” da Constituinte aos dispositivos básicos do título *Da Ordem Econômica e Social* da Constituição de 1946 acima examinados. Esse quadro nos permite demonstrar a hegemonia dos “desenvolvimentistas não-nacionalistas (setor público)” na Constituinte de 1946, na medida em que são as suas sugestões que mais se aproximam do conteúdo final dos dispositivos em questão.

2.3) As lideranças partidárias da Constituinte e as diferentes vias de desenvolvimento: os debates em plenário.

Procuramos demonstrar acima a existência de conflitos entre as diferentes propostas de redação dos dispositivos do título *Da ordem econômica e social* da Constituinte de 1946, bem como o predomínio ou hegemonia de uma delas sobre as demais, que corporificava um desenvolvimentismo mais internacionalizante e conservador do que as demais alternativas em pugna durante o processo de elaboração constitucional.

Resta agora avançar um pouco na análise e procurar coletar evidências que amparem duas outras proposições, cuja demonstração é correlata ao esforço analítico acima efetuado:

Proposição 1: Essas diferentes propostas de redação expressavam de maneira razoavelmente coerente e integrada as diferentes vias ou alternativas de desenvolvimento capitalista (DRAIBE, 1985) adotadas por cada um dos atores parlamentares relevantes no período, demonstrando que o sistema partidário, longe de ser um espaço político onde vigorava uma espécie

de “vácuo ideológico”¹¹¹ no tocante a uma reflexão sobre temas econômicos, era também uma importante *locus* da ocorrência de tais controvérsias

Proposição 2: Os atores participantes de tais debates estavam organicamente ligados a determinados interesses socioeconômicos (estatais e privados) em pugna na sociedade brasileira daquele então, o que nos permite dizer que eles “*representavam*” tais interesses, ou seja, expressavam e canalizavam de maneira razoavelmente coerente, no seio do sistema partidário, as demandas e os objetivos de tais atores e grupos sociais extra-parlamentares. Assim, o “baixo grau de institucionalização” do sistema partidário da época não era óbice para que determinados interesses da chamada “sociedade civil” se fizessem representar no parlamento, não havendo correlação necessária entre estas várias dimensões da organização do sistema partidário (baixo grau de institucionalização dos partidos na opinião pública; expressão de interesses de grupos sociais no parlamento; capacidade organizativa das agremiações partidárias) como sugerem alguns textos básicos da literatura política brasileira sobre este período histórico (SOUSA, 1990)¹¹².

Para demonstrar tais teses, avançaremos no exame dos debates sobre temas econômicos na Constituinte, bem como na natureza dos vínculos de tais atores ou elites partidárias, com os interesses de determinados segmentos e forças sociais enraizados em outras esferas da vida social.

Como pode ser observado no *Anexo 1, Pronunciamentos sobre temas econômicos na Assembléia Constituinte de 1946*, além dos dispositivos anteriormente citados do título *Da Ordem Econômico e Social*, os debates sobre outros assuntos referentes à reorganização da economia brasileira no pós-guerra ocuparam a atenção dos parlamentares. Dentre estes temas, podemos mencionar os seguintes, seja por sua relevância e/ou influência para elaboração da política econômica — na medida em que influenciaram a tomada de decisões sobre importantes questões econômicas tomadas pelas autoridades governamentais da época —, seja em virtude de terem possibilitado que os diferentes grupos parlamentares e correntes de pensamento econômico representadas na Constituinte explicitassem os fundamentos dos pontos de vista que defendiam

¹¹¹ A expressão, mais uma vez é do estudo de SOLA (1998), cujas considerações sobre a conjuntura político-econômica dos anos 40 e 50 baseiam-se fundamentalmente, convém lembrar uma vez mais, em fontes secundárias produzidas nos anos 70 a respeito desse período histórico e em entrevistas com “técnicos-políticos” bastante interessados em ostentar uma suposta independência ideológica e profissional em relação às correntes partidárias e político-ideológicas em pugna naquela conjuntura.

¹¹² Diga-se de passagem que esta proposição se coaduna com as descobertas mais recentes da literatura sobre partidos e sistemas partidários no Brasil, segundo as quais uma das características básicas de sistemas partidários como o brasileiro (presidencialismo com voto proporcional de lista aberta e significativos poderes de agenda e de iniciativa política nas mãos do Executivo) é incentivar a existência de partidos “fracos” na arena eleitoral e “fortes” na arena legislativa. Cf. os trabalhos recentes de FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; e, especialmente, o texto de PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771.

durante os debates em plenário: (1) A questão da inflação e de suas causas, bem com das medidas mais adequadas para controlá-la ou combatê-las; (2) avaliação das diretrizes mais gerais da política econômico-financeira expansionista e industrializante implementada durante o Estado Novo; (3) manutenção ou não das autarquias no novo regime democrático, bem como avaliação de suas políticas nos vários mercados que eram objeto de sua regulamentação, tais como: açúcar, café, sal, mate e trigo; (4) a questão do financiamento à agropecuária e do papel do Banco do Brasil nesse processo; (5) o papel do capital estrangeiro, reforma agrária e questões redistributivas; (6) Petróleo e produção de riquezas minerais e do subsolo, dentre outros assuntos.

Sublinhe-se ainda que durante os trabalhos constituintes funcionaram várias “Comissões Ordinárias”, algumas das quais debateram longamente a política econômica, dentre as quais a importante *Comissão de Investigação Econômica e Social*, presidida pelo desenvolvimentista não-nacionalista, Alfredo Neves (PSD/RS), e relatada pelo líder industrial Horácio Lafer. Durante os trabalhos da citada Comissão, prestaram longos depoimentos sobre temas econômico-financeiros algumas das mais importantes lideranças empresariais e intelectuais da época, tais como Eugênio Gudin, João Daudt de Oliveira, João Cleofas, o próprio Horácio Lafer, Edmundo Soares, Anápio Gomes, Rômulo Almeida, Valentim Bouças, dentre outras personalidades que eram presença constante nos eventos empresariais organizados na conjuntura, bem como nas páginas dos periódicos que debatiam as diretrizes gerais e as medidas de política econômica. Os trabalhos desta Comissão culminaram num extenso *Relatório sobre a situação econômico-financeira do país*, apresentado por Horácio Lafer na 182ª sessão da Assembléia Constituinte, realizada em 10 de outubro de 1946 (XXV: 40-58).

Assim, um levantamento empírico, mesmo que sumário, encontrará nos documentos parlamentares da época, para não falar em órgãos da imprensa, inúmeras intervenções sobre aspectos fundamentais da política econômico-financeira do período, efetuadas por lideranças vinculadas a partidos políticos. Entretanto, não é nosso objetivo aqui reconstituir o conjunto destes debates, mas apenas o de selecionar, dentre as intervenções dos parlamentares, aquelas que melhor explicitavam os fundamentos mais gerais, em termos de idéias e pensamento econômico, das propostas defendidas pelos Constituintes e pelos agrupamentos político-partidários em plenário.

Para empreender tal análise e organizar as informações coletadas, tomaremos mais uma vez como referência básica o “quadro síntese” sugerido por Ricardo Bielschowsky (1988: p. 284-285) em seu estudo sobre o ciclo ideológico do desenvolvimentismo pós-30, além do estudo empreendido por nós mesmos (BRAGA, 1998) e por outros autores (MICELI, 1986) a respeito dos padrões de recrutamento das elites partidárias desse período inicial da redemocratização. A partir do minucioso e fundamentado mapeamento empreendido por Bielschowsky, podemos verificar que a

atuação parlamentar de algumas das principais lideranças partidárias atuantes na época se encaixa em linhas gerais no esquema classificatório elaborado por esse autor¹¹³. É o que veremos a seguir.

2.3.a) Os “neoliberais” na Constituinte de 1946.

A primeira grande corrente de pensamento econômico representada no sistema partidário da época era a “*neoliberal*”. Dados os limites de espaço, destacaremos apenas algumas de suas principais características enunciadas por Bielschowsky ao longo de seu trabalho (1988: p. 44 e *passim*). De acordo com o autor, “três aspectos fundamentais caracterizam a posição dos economistas da corrente neoliberal no Brasil” (p. 44): 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. No plano do sistema partidário organizado no imediato pós-guerra, essa corrente estava representada por setores minoritários (mas com grande influência política) do PSD, especialmente do PSD paulista, por boa parcela da UDN e por setores amplamente majoritários do PR. Analisando a biografia e o padrão de recrutamento de algumas de suas principais lideranças, podemos perceber que a maior parte delas tinha amplas ligações com segmentos bancários-mercantis e do ramo de seguros sediados na região sudeste do país, com segmentos agro-exportadores produtores de *commodities*, e com setores das altas camadas médias “tradicionais”, ou da pequeno-burguesia intelectualizada e dependente financeiramente desses setores da classe dominante, em processo de acentuada perda de prestígio social após a expansão do capitalismo e do simultâneo aumento de *status* da “nova burocracia de Estado” brasileira e das novas elites emergentes no pós-30.¹¹⁴

Na Constituinte de 1946, as principais lideranças neoliberais foram parlamentares como, por exemplo, *Jales Machado (UDN/GO)*, *Artur Bernardes (PR/MG)*, *Daniel de Carvalho (PR/MG)*,

¹¹³ A expressão “esquema classificatório” pode parecer um pouco rude, mas corresponde à realidade. Com efeito, é notável a correspondência entre o posicionamento das personalidades representativas de cada corrente de pensamento econômico citadas pelo autor em seu trabalho e as lideranças partidárias presentes nesse momento inicial da reorganização do quadro partidário brasileiro do após-guerra.

¹¹⁴ Para uma maior fundamentação dessas afirmações é indispensável a leitura do texto de Sérgio Miceli sobre as elites políticas brasileiras no pós-1930 (MICELI, 1986), onde o autor, a partir de um uso criterioso de material biográfico, estuda meticulosamente os diferentes padrões de recrutamento das elites parlamentares e partidárias do período. Boa parte dos resultados da investigação desse autor foi por nós reproduzida em BRAGA (1998).

Mário Brant (PR/MG), Bernardes Filho (PR/MG), Clemente Mariani (UDN-BA), Toledo Piza (UDN/SP), Sampaio Vidal (PSD-SP), dentre outros, a maior parte deles líderes corporativos de segmentos empresariais-mercantis e agro-exportadores com ampla atuação em associações de classe destes segmentos sociais. Além dos debates sobre a redação dos dispositivos referentes ao título *Da ordem econômica e social* anteriormente examinados, os neoliberais ocuparam a tribuna para manifestar-se sobre várias questões debatidas em plenário, e que afetavam mais de perto os interesses dos setores da classe dominante por eles representados.

Dentre estes próceres “neoliberais” destaca-se o deputado Daniel de Carvalho (PR/MG), um dos constituintes mais influentes em plenário e participante assíduo de vários congressos e encontros empresariais ocorridos no período. Como nos informa Ricardo Bielschowsky, Daniel de Carvalho foi provavelmente o “economista neoliberal mais radical de sua época” (1988: p. 315). Acompanhando a atuação deste parlamentar, podemos compreender melhor em que consiste este “radicalismo” neoliberal.

A primeira ocasião em que esse “radicalismo neoliberal” teve ocasião de se manifestar foi nas discussões sobre a *Indicação nº 9-A*, do desenvolvimentista não-nacionalista e funcionário do Banco do Brasil, Daniel Faraco (PSD/RS). Em sua indicação, que foi defendida pelo parlamentar gaúcho em dois longos discursos em plenário (cf. Anexo1), Faraco sugeriu medidas “heterodoxas” de combate à inflação, encarando-a como um fenômeno não apenas “monetário”, mas gerado por causas “estruturais” (ou seja, que têm suas raízes no “lado real” da economia e na forma de organização das estruturas de mercado e formação de preços), sugerindo ainda uma série de medidas “permanentes” e “transitórias” para a solução do problema, destacando-se um sistemático planejamento da economia para promover o crescimento acelerado da oferta de bens de consumo. Foram justamente essas medidas de cunho “heterodoxo” de combate à inflação que Daniel de Carvalho combateu, ao proferir parecer, na condição de membro da *Comissão de Estudo das Indicações*, à indicação de Faraco (VI: 132-134)¹¹⁵. Em seu parecer, após apontar as causas eminentemente monetárias da inflação, o autor de *Estudo de Economia e Finanças* (1946) e vice-presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas da ACRJ/Associação Comercial do Rio de Janeiro, defende uma política de restrição ao crédito industrial e de corte das despesas públicas para estancar a oferta monetária:

¹¹⁵ Essa indicação deu lugar a uma ampla polêmica sobre a política econômico-financeira do Estado Novo e as causas da inflação com intervenções de Daniel Faraco (III: 161-164; III: 206-210; VII: 39-43), em defesa de sua indicação, e réplicas do próprio Daniel Carvalho (VII: 143-149; VII: 196-205), dentre outros parlamentares. Cf. o anexo 2.

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

Precisamos nos convencer de que somos pobres e viver modestamente. A nossa administração pública, com os seus palácios e a elefantíase crônica de sua burocracia dá-se ao luxo de manter verdadeiros parasitas do Tesouro, em detrimento dos funcionários dedicados ao serviço. Essa megalomania pode ser fatal ao futuro do Brasil” (VI: 132-135).

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

Vejamos alguns trechos do parecer de Daniel Carvalho:

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

A indicação padece ainda de outro grave defeito, qual seja o de não levar em conta as vantagens da divisão do trabalho entre os povos e os benefícios derivados do comércio internacional. Alastra-se entre nós, pela ignorância dos princípios da ciência econômica, a crença de que, se *podemos* produzir trigo, *devemos* produzir este cereal, libertando-nos assim da dependência de países estrangeiros quanto a este artigo essencial à alimentação do povo. (...) O intercâmbio de mercadorias constitui uma necessidade inerente à diversidade das condições de cada país. Baseia-se na utilização mais produtiva do trabalho do capital e dos recursos naturais. Fruto da especialização, o comércio internacional concorre para aumentar a renda e o padrão de vida de cada povo.

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

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

Segundo o primeiro princípio formulado por este mestre perante a Comissão de Planejamento Econômico, ‘uma vez atingido o emprego total, novos empreendimentos farão subir os preços mas não farão crescer a produção’ (*Anais da Constituinte*, vol. XX: 329-331).¹¹⁶

Reitere-se mais uma vez que Daniel de Carvalho era um dos economistas e intelectuais mais influentes da época, presidente do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro e com várias ligações nos meios empresariais bancário-mercantis da região centro-sul do Brasil, conforme pode ser verificado pela leitura de seu perfil biográfico e de sua atuação constituinte (BRAGA, 1998: p. 416-420). Outro ponto de destaque no revelador parecer de Daniel Carvalho é sua adesão incondicional ao “princípio das vantagens comparativas”, um dos principais elementos da argumentação neoliberal de então.¹¹⁷

Ao lado destes, vários outros discursos de parlamentares integrantes da corrente “neoliberal”, foram proferidos durante os trabalhos constituintes. Por exemplo, em abril de 1946, o ex-presidente da República Artur Bernardes profere dois discursos sobre o *Funcionamento e prejuízo das instituições autárquicas* (V: 287-289; V: 318-327), que são verdadeiros libelos contra as autarquias e a política de intervenção estatal na economia implementada durante o governo de Vargas. Convém reproduzir alguns dos trechos desses discursos que tiveram ampla repercussão na época, inclusive dando ensejo a editoriais elogiosos da *Revista Rural* da Sociedade Rural Brasileira:

“ARTUR BERNARDES: (...) Essas instituições autárquicas (refere-se ao DNC, IAA etc.) são obsoletas, antiquadas, arcaicas mesmo e se achavam sepultadas na noite dos tempos, onde o Estado Novo foi desenterrá-las, não para servir à economia nacional, mas para atrelar ao carro da ditadura as classes tidas como independentes. Já há muito haviam

¹¹⁶ Desnecessário observar aqui, uma vez mais, que todos estes elementos (teoria das vantagens comparativas; adesão aos princípios neoclássicos; tese do pleno emprego dos “fatores de produção”; crítica à ação reguladora do Estado como mecanismo perturbador da eficiência alocativa), eram componentes fundamentais do discurso “neoliberal” ou liberal-conservador no período, embora talvez não expostos de uma maneira tão crua e explícita como no parecer acima.

¹¹⁷ É bom frisar que Eugênio Gudin, citado por Daniel de Carvalho no parecer, foi prefaciador de seu livro *Estudos de Economia e Finanças*, publicado em 1946, no mesmo período em que funcionava a Constituinte de 1946 (CARVALHO, 1946).

sido abandonadas pela humanidade que, na sua marcha evolutiva para o progresso e para a civilização, *atingira estágios mais avançados, como os da livre concorrência e o da lei da oferta e da procura*. (...) Quando a humanidade pôs de lado esses processos empíricos havia observado *que ao Estado faltava aptidão para gerir os negócios*, os interesses econômicos. (*Muito bem*). Sem embargo, nada faltou, nos últimos anos, ao nosso desventurado país, inclusive a ressurreição dessa velharia que tamanha desgraça viria a causar ao povo e à economia brasileira” (V: 288).

Também a defesa da entrada do capital estrangeiro na economia, outro dos elementos constitutivos do discurso “neoliberal” da época, era uma constante no discurso desta fração de parlamentares. Por exemplo, em pronunciamento feito na 34ª sessão da Assembléia Constituinte, em 27 de março de 1946, o cafeicultor e líder rural da UDN goiana, Jales Machado (UDN/GO), replica a um discurso pronunciado por Prestes, onde este criticava a forma de penetração do capital estrangeiro na economia brasileira e a excessiva transferência de rendas e remessa de lucros enviadas pelas filiais destas empresas a suas matrizes no exterior¹¹⁸. Jales Machado defende veementemente o ingresso deste capital sob quaisquer modalidades, especialmente o norte-americano, e expõe as razões para tal defesa:

“JALES MACHADO: (...) O Sr. Carlos Prestes julga ser quase um crime a saída das rendas do capital estrangeiro invertido em nosso país e de que, inegavelmente, tanto nos temos beneficiado econômica e socialmente. Se ele acha que esses rendimentos não são úteis ao país, não poderá negar que o capital de que eles provieram [sic.] tem sido, são e serão do nosso mais profundo interesse. Se assim é, e não poderá deixar de ser, o que precisamos fazer *é garantir essa liberdade de saída das rendas para que a política contrária* [à livre entrada e saída de capitais estrangeiros — SSB] *não afugente os capitais tão necessários ao nosso progresso*.

E há ainda mais: esses capitais arrastam consigo valioso contingente humano representado pelos técnicos e operários especializados que têm sido verdadeiras escolas profissionais para os operários brasileiros. Dessas escolas provieram os primeiros tecelões, mecânicos, montadores e demais artífices das primeiras indústrias brasileiras, fruto do capital estrangeiro. O parque industrial de São Paulo seria o que é hoje sem o concurso do braço italiano que o capital arrastou para o Brasil? [seguem-se outras perguntas do gênero]

A meu ver, é profundamente contrário aos interesses nacionais, também, a idiossincrasia, tantas vezes proclamada, de sua Ex.^a pelo Estados Unidos. Deles nos tem vindo tudo, desde o estímulo à nossa independência até o modelo de nossa democracia. *Temos vivido sempre na sua dependência financeira e econômica, podemos dizer na sua proteção, e nunca arranharam nossa soberania*. Pelo contrário, a têm prestigiado” (V: 82).

¹¹⁸ Conforme observa GENNARI (1992) a polêmica em torno da “remessa de lucros” iria se constituir num dos pontos mais controversos do debate econômico no período, especialmente a partir do governo de Juscelino Kubitschek.

E, mais à frente, explicitando as razões desse apoio:

“Jales Machado: (...) O nosso café, por muitos anos, foi quase que exclusivamente o nosso artigo de exportação e, portanto, o único sustentáculo de nossa economia e das nossas finanças, sempre teve ali entrada livre, enquanto os países da Europa cobravam impostos de importação de 300 a 1.500 cruzeiros por 60 quilos. Ainda hoje absorvem quase toda nossa produção cafeeira, quase 50% de nosso comércio exterior” (Id.: 82).

Assim, embora num estágio relativamente rudimentar, se usarmos como parâmetro as análises econômicas elaboradas na década de 1950 após a emergência do pensamento cepalino, já estavam presentes, no discurso desses parlamentares e líderes empresariais, “em estado prático” ou mesmo em níveis mais avançados de elaboração, alguns dos elementos expostos com maior densidade teórica pelos intelectuais e economistas formuladores das principais teorias econômicas do período.

2.3.b) Os “socialistas” na Constituinte de 1946.

Por outro lado, no outro pólo do espectro político-ideológico, estavam os *socialistas*, que na verdade podemos considerar como uma ala esquerda dos “desenvolvimentistas nacionalistas” mais radicais (dado que estiveram freqüentemente aliados politicamente com estes), diferenciando-se destes últimos, dentre outras coisas, pelas seguintes características: a) subordinavam sua plataforma de desenvolvimento capitalista pela via “nacional-desenvolvimentista”, no curto prazo, a uma estratégia de transformação social mais ampla, segundo os moldes de organização socioeconômica então vigentes na União Soviética; b) possuíam vínculos organizacionais mais estreitos com as massas trabalhadoras urbanas e camponesas, e investiam na mobilização popular para “radicalizar” algumas propostas contidas em germe no modelo desenvolvimentista nacionalista, tais como reforma agrária, distribuição de renda e estatização mais abrangente do sistema econômico (BIELSCHOWSKY, 1998: p. 40-41; 213-246).

No plano do sistema partidário organizado no imediato pós-guerra, esta corrente de pensamento econômico estava representada basicamente pelo PCB e pelos parlamentares da Esquerda Democrática que posteriormente ingressariam no Partido Socialista Brasileiro (PSB). Como dissemos, essa corrente pode ser considerada como uma ala esquerda do

desenvolvimentismo nacionalista, diferenciando-se deste último pela defesa de uma reforma agrária “radical”, e dos interesses mais imediatos e de curto prazo dos trabalhadores sendo constante, na atividade política desses parlamentares, o apoio ou mesmo a participação direta em atividades de cunho grevista visando a melhoria das condições de trabalhos dos setores assalariados. Analisando a biografia e a trajetória política de suas principais lideranças, podemos notar que os parlamentares recrutados pelo PCB e pela ED diferenciavam-se dos demais partidos representados na Assembléia, tanto do ponto de vista da composição social de sua bancada, quanto sob o aspecto das propostas que defenderam, refletindo nessas duas dimensões seu maior compromisso com as lutas operárias e populares.

Do ponto de vista de sua composição social, a bancada “socialista” era integrada por lideranças políticas originárias de movimentos sociais e reivindicatórios das massas populares nas décadas de 1930 e 1940, a maior parte deles tendo militado na ANL em 1935-1936, e/ou com passagem pela prisão durante o Estado Novo, e com ligações históricas com movimentos sociais dos trabalhadores manuais, campesinato, estudantes, baixa classe média e soldados. Na Constituinte de 1946, as principais lideranças socialistas eram constituídas por parlamentares como o senador comunista *Luiz Carlos Prestes (PCB/DF)*, pelo líder sindical *João Amazonas (PCB/DF)*, então o deputado federal mais votado do DF e um dos fundadores do MUT/Movimento Unificador dos Trabalhadores), e pelo advogado e ex-militante da Aliança Nacional Libertadora *Hermes Lima (ED/DF)*, que, embora eleito na legenda da UDN, pertencia à Esquerda Democrática, agremiação que abrangia os socialistas que seguiam um linha mais independente em relação às diretrizes ideológicas emanadas da antiga União Soviética, e que depois iriam se agrupar no PSB/Partido Socialista Brasileiro.

É bom frisar que na Constituinte de 1946 havia uma espécie de “divisão do trabalho” entre os parlamentares eleitos pela bancada comunista, ficando os parlamentares acima citados com a incumbência de se pronunciarem manifestando os pontos de vista mais gerais a respeito das tarefas históricas da agremiação naquela etapa da revolução democrático-burguesa, bem como a posição do partido no tocante aos temas econômicos e aos direitos sociais. Na 86ª sessão da Constituinte, realizada em 17 de junho de 1946, o senador Luiz Carlos Prestes profere um longo e importante discurso analisando o projeto de Constituição antes de sua votação em plenário, e explicitando vários aspectos de sua plataforma econômica bem como das metas e objetivos do PCB naquela conjuntura histórica (*XIII: 363-390*)¹¹⁹.

¹¹⁹ A íntegra do discurso, bem como outros pronunciamentos de Prestes sobre os mais variados assuntos durante sua breve atuação parlamentar estão reunidos em BRAGA (2003).

O ponto de partida da análise de Prestes era a caracterização da formação social brasileira como “semi-feudal” (ou seja, com uma agricultura baseada em relações de dependência pessoal e de natureza agroexportadora) e “semi-colonial” (ou seja, dependente). Essas eram as causas básicas da situação de “atraso progressivo” (ou seja, com crescimento econômico e industrial que repunha essa situação estrutural que articulava a dependência econômico-financeira do Estado nacional brasileiro com a predominância de relações de produção pré-capitalistas no campo):

“CARLOS PRESTES: (...) No estudo da persistência dessas relações feudais, apesar da penetração do capitalismo e do imperialismo no Brasil, dessa defesa de um regime pré-capitalista, dessas relações sociais anteriores às relações capitalistas, às relações de salário, às relações de trocas monetárias, devemos buscar as causas de nosso atraso. E vamos encontrar a explicação disso no monopólio da terra, na propriedade privada da terra e na concentração da propriedade” (XII: 374).

Citando trabalho de Roberto Simonsen intitulado *“A indústria em face da Economia Nacional”*, Prestes chama atenção para a deterioração dos termos de intercâmbio gerado pelo caráter latifundiário-exportador e dependente da economia brasileira:

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

Em 1938, com o valor de uma tonelada exportada, só foi possível adquirir 1.27 toneladas de mercadorias estrangeiras, em vez das 3.14, de 1926, ou mesmo das 3.00 de 1929. Prejuízo, portanto, de 59% relativamente a 1929. O trabalho nacional está sendo dilapidado crescentemente, a terra esgotada e, em troca, torna-se cada vez mais difícil a substituição de aparelhagem, a compra de adubos etc. Um exemplo prático: a máquina que nos custava £ 500, em 1929, podia ser adquirida em troca da exportação de 11.5 toneladas de nossa exportação, enquanto, em 1938, a mesma máquina, cujo preço já tinha sido reduzido à metade, £ 250, só pode ser comprada em troca da exportação de 27,2 toneladas de nossa produção [...]

É a desvalorização continuada, é o desperdício, a entrega da riqueza de nosso solo, de nosso trabalho, *por valores cada vez menores*. Portanto, a depreciação completa de nosso trabalho, o empobrecimento, a pauperização do País, enfim, de toda a fortuna nacional” (XIII: 383).

Para Prestes, as causas desse aviltamento progressivo do valor real da moeda nacional *vis-à-vis* a moeda estrangeira, ou da deterioração dos termos de intercâmbio dos produtos nacionais em relação aos estrangeiros, eram o predomínio do latifúndio exportador de *commodities* no campo brasileiro e o poder de mercado das grandes firmas (financiadoras e exportadoras) estrangeiras, que

controlavam o comércio exportador, impedindo que os excedentes produzidos pelo setor exportador fossem internalizados para a criação de um setor de bens de capital tecnologicamente intensivo e autenticamente nacional, que poderia dar origem a um crescimento econômico auto-sustentado e voltado para a ampliação progressiva do mercado interno, incorporando assim no mercado consumidor parcelas crescentes da população assalariada brasileira, bem como da intensificação do intervencionismo estatal regulatório para dar sustentação econômico-financeira a esse crescimento industrial acelerado em bases autônomas. De toda esse análise, derivava a recomendação de uma ampla reforma agrária, acompanhada da “nacionalização” (isto é, incorporação ao patrimônio do Estado Nacional) progressiva dos setores básicos e estratégicos da economia brasileira. Nos acirrados debates que se travaram na Constituinte por ocasião da votação dos dispositivos que regulamentavam a nacionalização das empresas estrangeiras concessionárias de serviço público e a adoção do critério do “custo histórico” para a avaliação de tais empresas, afirmava o líder comunista:

“Carlos Prestes: Não existe emenda nossa traduzindo qualquer reivindicação de caráter socialista. Sabemos que vivemos numa sociedade capitalista, e hoje, em nosso país, o fundamental é liquidar todos os restos feudais, que estão impedindo o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. O operariado brasileiro sofre menos do capitalismo do que destes restos feudais, destes atrasos. Ligado a esses atrasos, à classe dominante dos grandes proprietários de terras, está o capital estrangeiro, particularmente através das empresas concessionárias de serviços públicos. Julgamos que os serviços públicos nas mãos do Estado são perfeitamente compatíveis com o capitalismo, e que, em inúmeros países capitalistas, os serviços públicos estão nas mãos do Estado” (XXIII: 185).

João Amazonas, outra importante liderança comunista, ocupou a tribuna na 147ª sessão, em 27 de agosto de 1946, já ao final dos trabalhos constituintes, para proferir o parecer geral da bancada comunista ao Título *Da Ordem econômica e social*, da carta constitucional. O parlamentar pecebista defendeu a reforma agrária, a ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores, e a estatização de alguns dos setores básicos da economia brasileira:

“JOÃO AMAZONAS: (...) A nacionalização dos serviços de crédito e os de concessão dos serviços públicos é necessidade cada vez maior para todos os países que realmente desejam progredir. Se fosse necessário apresentar argumento mais convincente, diria aos Srs. Constituintes, que essas empresas concessionárias de serviços públicos no Brasil, que têm drenado durante longos anos o produto das riquezas obtidos com o suor do nosso povo para seus países de origem, hoje se encontram no mais lamentável estado de desintegração, com seu material em péssimo estado de conservação. Basta atentar para o que ocorre no meu estado — o Pará — onde a empresa de energia elétrica, de capital

estrangeiro, tem seus serviços largando os pedaços, prejudicando seriamente a população e a nossa incipiente indústria” (XXIII: 57).

Nessa demanda de nacionalização de alguns dos setores fundamentais da economia brasileira, Prestes era secundado por Hermes Lima, que afirmava¹²⁰:

“HERMES LIMA: Não é possível desarmar o Estado, nessa altura da vida contemporânea e da transformação social que estamos presenciando, do poder de intervir, de nacionalizar ou de monopolizar.

Mário Masagão [UDN-SP, neoliberal]: É a teoria do nazi-fascismo e do comunismo.

HERMES LIMA: Não é isso. O que há é o seguinte: tanto os regimes totalitários como os democráticos podem nacionalizar ou monopolizar, mas nacionalizam e monopolizam com objetivos diferentes e através de técnica diversa. Dizer que nacionalizar é próprio de regime fascista ou comunista não corresponde à realidade do nosso tempo. Vemos a Constituição francesa, repito aqui liderada pelo Partido majoritário atual na França que é um partido cristão, mas, sobretudo, católico, consagrar o princípio da nacionalização

Mário Masagão: Me manifestei contra a nacionalização já nos debates da Comissão da Constituição porque entendo que o Estado é um mau produtor; que a indústria, nas mãos do Estado, acarreta produção inferior por preço maior.” (XXIII: 185)

2.3.c) Os “desenvolvimentistas nacionalistas” na Constituinte de 1946.

Ao lado dessas duas correntes de pensamento econômico “extremas” nos debates na Constituinte de 46, estavam as correntes “intermediárias”, mais moderadas e de centro, cujos pontos de vista foram mais acatados pela maioria parlamentar (embora com taxas diferenciadas de êxito, conforme vimos no item anterior) na redação dos dispositivos constitucionais que regulamentavam as matérias referentes ao futuro modelo de desenvolvimento a ser adotado pelo país no pós-guerra. Em primeiro lugar, devemos mencionar os *desenvolvimentistas nacionalistas*, cujas características básicas eram as seguintes, em comparação com outras correntes desenvolvimentistas (BIELSCHOWSKY, 1988: p. 152 e segs): a) predomínio da visão de que, pelo menos nos setores

¹²⁰ Hermes Lima ocupou ainda a tribuna para proferir dois longos e articulados discursos sobre a *Situação social do povo brasileiro* (VI: 204-212; VI: 281-288), onde expôs de maneira circunstanciada os principais pontos da plataforma desenvolvimentista em sua versão socialista, tais como a realização de uma ampla reforma agrária e de medidas redistributivas, que acompanhassem e fossem simultâneos ao esforço industrializante brasileiro.

fundamentais para a industrialização (energia, transporte, mineração etc.), o Estado deveria garantir o controle decisório, deslocando o capital estrangeiro ou impedindo sua entrada; b) desconfiança das possibilidades de se obter um concurso positivo do capital estrangeiro para o projeto de industrialização nacional; c) decidida inclinação pela ampliação da intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização integradas, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos estatais em setores básicos.

No plano do sistema partidário, esta corrente estava representada por setores minoritários do PSD (principalmente de estados do Nordeste como Pernambuco, Bahia etc.), quase todo o PTB, parlamentares isolados de outros partidos, e contava com o apoio do PCB e da Esquerda Democrática. Analisando as biografias e o padrão de recrutamento desses parlamentares, podemos perceber que, em sua maioria, eram compostas por lideranças políticas que se formaram em virtude da expansão da burocracia estatal no pós-30, tanto nos institutos e autarquias que regulamentavam vários segmentos das atividades produtivas (IAA, DNC etc.), quanto em órgãos de planejamento econômico setorial do governo central, bem como na burocracia estatal ligada ao Ministério do Trabalho, por trabalhadores urbanos inseridos no aparelho de Estado durante a consolidação dos arranjos “corporativistas” institucionalizados na ditadura estadonovista, setores das classes médias urbanas beneficiadas com a expansão da burocracia estatal no pós-1930 e, por último e talvez numericamente mais importante, por setores das oligarquias rurais de proprietários de terras voltados à produção para o mercado interno (ou por seus filhos que foram educados em centros urbanos e lograram obter diplomas universitários).

Como já vimos anteriormente, na Constituinte de 1946 a principal liderança “desenvolvimentista nacionalista” foi o relator-geral da subcomissão *Ordem Econômica e Social*, Agamenon Magalhães, o qual foi secundado na defesa do “desenvolvimentismo nacionalista” por outros parlamentares como, por exemplo, *Barbosa Lima Sobrinho (PSD/PE)*, *Segadas Viana (PTB/DF)*, *José Joffilli (PSD/PB)*, *Vieira de Melo (PSD/BA)*, *Café Filho (PSP/RN)* dentre outros, que ocuparam a tribuna com frequência para criticar o liberalismo econômico e afirmar a “inevitabilidade” (bem como a desejabilidade) do intervencionismo estatal e da nacionalização dos setores-chave da economia para promover e acelerar o desenvolvimento agro-industrial do país, e atenuar ou corrigir os “males do capitalismo”, ou seja, da implementação dos modelos neoliberal e desenvolvimentista do setor privado. Esse ponto de vista se manifestou, além das discussões sobre os dispositivos do título *Da ordem econômica e Social*, anteriormente examinados, especificamente nos debates sobre as autarquias e sobre a exploração econômica das riquezas minerais, travados durante os trabalhos constituintes.

Por exemplo, o desenvolvimentista nacionalista Barbosa Lima Sobrinho, ex-presidente do IAA/Instituto do Açúcar e do Alcool (1938-1946) e representante da bancada do PSD de Pernambuco liderada por Agamenon Magalhães, enumerava, na sessão de 19/07/46, alguns fatores que determinavam a inexorabilidade da intervenção do Estado nas sociedades modernas:

“BARBOSA LIMA: (...) a) O fenômeno da urbanização, a mobilidade dos empregos, a concentração da população em cidades cada vez maiores; b) a passagem do poder econômico da agricultura para a indústria e desta para as finanças; c) a mecanização crescente da produção; d) o progresso vitorioso da tecnologia; e) o aumento de produção, a queda sem precedentes dos coeficientes de mortalidade e de natalidade, com o aumento contínuo da população, a mobilidade dos empregos, a concentração da riqueza e dos controles econômicos, característicos da economia capitalista; f) o aumento da classe média e de seu poder político; g) o aparecimento de um proletariado dotado de consciência de classe. (...) Em suma, transformação completa de toda a sociedade e, com ela, o desenvolvimento do Estado acompanhando essas necessidades novas e evitando que, no mundo, se desenvolva a predominância de uma classe capitalista cada vez mais opressiva e tirânica. Chegamos então à conclusão de que essa intervenção do Estado foi na realidade o meio de que se valeu a democracia para continuar a existir” (XVIII: 412).

O mesmo parlamentar ocupou a tribuna, em abril de 1946, para fazer uma longa *Defesa da Ação do Instituto do Açúcar e do Alcool* (VII: 151-162), onde, além de relatar sua gestão à frente da autarquia, aproveitou a ocasião para criticar ferrenhamente o liberalismo econômico e defender a intervenção estatal na economia.

“BARBOSA LIMA SOBRINHO: (...) Muita gente que ataca a economia dirigida fala numa liberdade vaga, imprecisa, numa liberdade que, bem apurada, não é mais que a faculdade para o forte de oprimir ou destruir o fraco. (...) Onde é, afinal, que se respeita o automatismo econômico? Não é evidente que vivemos num sistema de direção? O comércio internacional é controlado pelos *trusts*, ou regulado pelas tarifas alfandegárias; a moeda é disciplinada pelos Bancos de Emissão do Estado e pelas restrições criadas ao comércio de cambiais; o próprio crédito é também governado pelo Estado, refletindo, não raro, as influências políticas. E ainda há uma série de outros fatores, agindo no domínio econômico e resultantes da interferência do Estado. Aludamos apenas à repercussão do regime tributário, à ação do Estado no domínio dos fretes ferroviários e marítimos, às obrigações da legislação social, às medidas de proteção à produção nacional. A lista seria extensa e nos levaria a perguntar o que restaria, dentro de tantas restrições, para o automatismo do fato econômico, para as chamadas leis do mercado” (VII: 161).

Segadas Vianna, por exemplo, outro desenvolvimentista nacionalista, um dos principais ideólogos e elaboradores da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e assessor direto de Marcondes Filho no ministério do Trabalho, realizou vários pronunciamentos analisando o texto do

capítulo *Ordem Econômica e Social* da Constituição, inclusive tendo censurado a timidez dos redatores do projeto (*i. e.*, Agamenon Magalhães) de promover a nacionalização da economia (XIV: 303-313; XXIII: 42-49). Por exemplo, na sessão de 27/08/46, quando da votação do Projeto Revisto em plenário, comentando a redação dessa parte da Constituição, afirma que:

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

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

SEGADAS VIANA: Quanto aos bancos de depósitos e empresas de seguro, a Constituição de 34 também estabelecia, de maneira taxativa, no art. 177, sua nacionalização progressiva. Não se diga que a medida aprovada então, numa Constituição nitidamente democrática, atentava contra os direitos assegurados pela Democracia, pois ainda agora verificamos na Inglaterra a realização do princípio da nacionalização dos bancos e das empresas de seguro” (XXIII: 42-43).

Além dessas manifestações isoladas, devemos sublinhar que, durante os trabalhos da Constituinte de 1946, foram elaboradas uma série de outras peças discursivas chave do pensamento econômico no período, destacando-se a esse respeito o famoso requerimento de Café Filho (PSP/RN) a respeito dos saldos em divisas em ouro retidos no estrangeiro, um dos temas mais controversos do período e que também viria a se constituir numa importante peça de propaganda do desenvolvimentismo nacionalista no período anterior ao golpe de 1964 (cf. Anexo I).

2.3.d) Os “desenvolvimentistas do setor privado” na Constituinte de 1946.

Outra alternativa de desenvolvimento econômico representada no sistema partidário do imediato pós-guerra bastante atuante na Constituinte de 1946, foram os *desenvolvimentistas do setor privado*. Algumas de suas principais características foram enunciadas por Bielschowsky (1988:

p. 93 e *passim*), tais como: a) defesa genérica da planificação da economia e do intervencionismo estatal, mas com predomínio da empresa privada e da “livre iniciativa”; b) maior sensibilidade à defesa direta dos interesses empresariais de curto prazo (ou, como diz Bielschowsky, “ênfase nas questões que afetavam a lucratividade do capital privado nacional”), tais como proteção à indústria, reação negativa à reivindicações trabalhistas e à ampliação — mesmo que meramente declaratória e retórica — dos direitos sociais que afetassem mais de perto a lucratividade do setor privado.

No plano no sistema partidário, esta corrente era integrada por setores significativos do PSD, tanto representantes das oligarquias de proprietários de terra, quanto de empresários industriais, boa parcela da UDN (inclusive de estados da região nordestina como Pernambuco, Bahia etc.), e mesmo por uma minoria do PTB¹²¹. Analisando a biografia e o padrão de recrutamento de algumas de suas principais lideranças, podemos perceber que eles possuíam amplas ligações com setores agro-industriais, com segmentos da agroindústria voltada principalmente para a produção ao mercado interno (usineiros, pecuaristas, empresários industriais propriamente ditos etc.), e por categorias profissionais cujo *status* social derivava da ascensão na hierarquia das unidades produtivas que empregavam equipamento “moderno”, tais como várias categorias de engenheiros, técnicos agrícolas e demais segmentos que gerenciavam as atividades administrativas no setor privado. No caso da Constituinte de 1946, as principais lideranças desenvolvimentistas do setor privado eram representadas por *Alde Sampaio (UDN/PE)*, *João Cleofas (UDN/PE)*, *Magalhães Pinto (UDN/MG)*, *Gaston Englert (PSD/RS)*, *Berto Conde (PTB/SP)* e *Horário Lafer (PSD/SP)*¹²², todos com ampla militância em associações de classe de setores empresariais e extremamente atuantes no debate econômico ocorrido no país após a crise do Estado Novo. Isso explica também porque, no discurso destes parlamentares, a defesa da industrialização nacional se articula com uma apologia da “livre iniciativa”, e com a crítica ferrenha aos dispositivos que asseguravam uma intervenção estatal mais estrita na economia, e a ampliação direitos sociais e trabalhistas, que eram taxadas com freqüência de “mistagógicas”, “demagógicas” ou “populistas” pelos membros dessa corrente ideológico-programática.

Dentre as inúmeras manifestações de representantes dessa corrente de pensamento econômico, podemos destacar as seguintes, que são bastante representativas do “desenvolvimentismo do setor privado”, pois conjugam uma veemente defesa da industrialização

¹²¹ Como nos informa Leopoldi (2000) uma parcela do PTB paulista tinha amplas ligações com os setores empresariais do estado de São Paulo. Berto Conde, por exemplo, chegou a ser membro do Conselho Diretor da FIESP (LEOPOLDI, 2000).

¹²² Ao contrário do que afirma Bielschowsky (1988: p. 96), Roberto Simonsen não foi eleito para Constituinte de 1946, obtendo seu mandato de senador pelo PSD paulista apenas nas eleições suplementares de janeiro de 1947, após o encerramento dos trabalhos constituintes. Essa pequena inexactidão conservou-se na mais recente edição do trabalho do autor (BIELSCHOWSKY, 1998).

acelerada com uma oposição “no atacado” (dado que “no varejo” esses empresários agro-industriais apoiavam amplamente a regulamentação do Estado na economia) ao “dirigismo estatal”, sendo justamente estas posturas que permitem classifica-los como *desenvolvimentistas*, distinguindo-os dos neoliberais puros e simples, críticos ferrenhos do intervencionismo estatal *tout court* e de quaisquer medidas destinadas a estimular “artificialmente” o processo de investimento privado, especialmente industrial.

Por exemplo, na justificativa da emenda supressiva ao artigo do Primitivo Projeto da Constituição que estipulava que *“Nenhum ramo da produção nacional poderá receber proteção alfandegária por mais de trinta anos”*, afirmava Alde Sampaio:

“ALDE SAMPAIO: Com o protecionismo dado à produção brasileira é que se sustentaram os serviços públicos nacionais, as forças armadas e a direção do País. Compartilhando da renda nacional, retirando uma parte dela para aplicação em despesas não produtivas, é que o Poder Público dispõe de meio para seu sustento e suprimento dos serviços que presta à sociedade. Quanto maior a produção nacional, ainda que artificialmente mantida, em face da concorrência estrangeira, menos onerosa essa parte que se subtrai: em prejuízo dos que trabalham e produzem riqueza susceptível de troca.

O poder público brasileiro, que retira mais de 30% do que se produz anualmente no país para gastos não reprodutivos, ainda que úteis sob outros aspectos, é o mais interessado no protecionismo alfandegário, sem o qual a produção brasileira não poderá se manter.

Um país sem cabedal de produção, sem técnicos em número suficiente para os trabalhos mais indispensáveis na organização industrial, com grande número de recursos para a indústria, inclusive o combustível, dependente de importação estrangeira, não pode ter a veleidade de conservar a sua produção em competição aberta no mercado internacional.

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

Tudo isso, porém, é inaceitável, e o que se espera do futuro é 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 dispõe 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;

tirar-lhe o protecionismo é obrigá-lo a retroceder ao tempo de país fornecedor de matérias-primas coloniais, obtidas com trabalho de miséria” (XIII: 292).

Note-se que o autor dessas linhas foi o mesmo que manifestou-se veementemente favorável à entrada de capital estrangeiro na economia brasileira e à “livre iniciativa” durante os debates sobre o título *Ordem Econômica e Social*, combatendo o intervencionismo estatal na economia como, por exemplo, no pronunciamento que fez em plenário defendendo emenda supressiva a dispositivo do “anteprojeto Agamenon” que estipulava que “a lei poderia regular a produção e a distribuição segundo critérios definidos pelo poder público”:

“**ALDE SAMPAIO:** (...) Resta, Sr. Presidente, uma única intenção que se poderia descobrir no dispositivo — aquela de querer estabelecer, de modo insidioso, a direção da economia do país; o poder público regularia a produção, circulação e o consumo de bens, por um texto constitucional, o que é arrojo grave para a experiência dos povos. (...) Nem mesmo a Rússia, atualmente o país que mais se tem preocupado com a intervenção do poder público na vida particular — afora a experiência nazista do governo alemão — prescreve a economia total sob a direção do Estado. O poder político tem, realmente, ali atuação preponderante na vida particular e orienta a ação do indivíduo. Mas, não podendo fugir àquilo que as leis naturais impõem, dá autonomia às empresas, permite o lucro, fornece-lhes recursos para funcionar e cobra juros desse adiantamentos. Isso porque não é possível sair completamente do âmbito das leis naturais” (XXIII: 99).

Já vimos como um líder industrial situacionista como, por exemplo, Horácio Lafer, enviou várias emendas supressivas ou modificativas aos dispositivos mais intervencionistas durante os debates sobre a *Ordem Econômica e Social*. Entretanto, essa oposição genérica a determinados princípios doutrinários intervencionistas e nacionalistas, não era incompatível com uma ferrenha defesa da intervenção estatal na economia para regular o funcionamento de mercados específicos. É o caso, por exemplo da *Indicação sugerindo a criação de um órgão destinado a incrementar a cultura do trigo*, apresentada pelo industrial paulista Horácio Lafer (PSD/SP) e que provocou amplos debates durante os trabalhos constituintes, tendo seu autor ocupado a tribuna para proferir longo discurso defendendo sua proposta (XVIII: 25-30).

HORÁCIO LAFER: “O fato de ser o Brasil o único país do mundo localizado entre 20° e 60° de latitude que importa todo seu trigo, faz lembrar estas forças misteriosas que, na sombra, estrangulam as iniciativas ou, então, pelo menos, a nossa falta de coragem em enfrentar assuntos básicos (...). Enquanto não encaramos o trigo como problema de

planificação, como imperativo de defesa nacional, estaremos no caminho errado” (XIX: 12)¹²³.

É importante sublinhar, por fim, que essas lideranças desenvolvimentistas do setor privado, embora tendessem a adotar uma postura ideológica mais conservadora, se distribuíam pelo campos políticos oposicionista e situacionista, em função dos interesses setoriais atingidos pelas políticas governamentais e também a diferentes circunstâncias políticas regionais que determinavam a distribuição de forças no sistema partidário nas esferas subnacionais de governo.

2.3.e) Os “desenvolvimentistas não-nacionalistas” na Constituinte de 1946.

Por fim, devemos mencionar a corrente que, segundo nosso ponto de vista, foi a corrente de pensamento hegemônica ou que teve influência preponderante durante os trabalhos da Constituinte de 1946 bem como na definição das diretrizes mais gerais dos rumos da transição para o capitalismo do pós-guerra no Brasil, ou seja, os *desenvolvimentistas não-nacionalistas*, responsáveis pelas diretrizes programáticas que iriam assegurar a construção da “nova ordem econômica e social” do pós-II Guerra Mundial. Algumas de suas principais características foram enunciadas por Bielschowsky (1988: p. 122 e segs.), destacando-se, para os nossos fins, os seguintes pontos: a) ao contrário dos desenvolvimentistas nacionalistas, os não-nacionalistas vislumbravam a possibilidade de os capitais estrangeiros virem a ter grande participação na produção industrial brasileira ou interesses a longo prazo no processo de industrialização; b) combatiam a excessiva proliferação do intervencionismo e dos investimentos estatais, preferindo o capital estrangeiro ao capital estatal em projetos de industrialização para os quais o capital nacional não tivesse suficiente porte financeiro; c) concepção mais flexível de planejamento e maior adesão a medidas mais ortodoxas de controle da inflação, que não implicasse numa alteração radical, no sentido redistributivo, da estrutura de oferta da economia.

¹²³ Em seu estudo sobre o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, Bielschowsky inclui Horácio Lafer ao lado daquela “minoridade de economistas” (sic.) desenvolvimentistas não-nacionalistas, ao lado de Valentim Bouças, Ary Torres, Glycon de Paiva e Lucas Lopes (Bielschowsky, 1988: p. 123). No que se refere à Constituinte de 46, talvez fosse melhor incluir Lafer no campo dos “desenvolvimentistas do setor privado” (não-nacionalistas ou “cosmopolitas”) pois foi freqüente, em sua atuação, a “defesa dos interesses de curto prazo do empresariado”. Convém enfatizar ainda que Lafer, juntamente com Simonsen, era o principal líder corporativo dos industriais da época, e um dos principais dirigentes do partido que representava os interesses dessa parcela de industriais mais desenvolvimentistas e progressistas, ou seja, o PSD.

No plano no sistema partidário, esta corrente era integrada por setores majoritários do PSD que ocuparam os cargos mais importantes na hierarquia da burocracia estatal durante o Estado Novo, especialmente nas cúpulas dos órgãos encarregados da elaboração das diretrizes fundamentais da política econômica, e dos principais organismos estatais criados no período, além de parlamentares isolados de outros partidos que não integravam correntes ideológicas bem articuladas nas respectivas agremiações. No caso da Constituinte de 1946, as mais destacadas lideranças desenvolvimentistas não-nacionalistas (setor público) eram o próprio presidente da Comissão da Constituição, *Nereu Ramos (PSD-SC)*, o ex-ministro da Fazenda, *Souza Costa (PSD-RS)*, o primeiro presidente da empresa estatal Vale do Rio Doce, *Israel Pinheiro (PSD-MG)* e seu fiel aliado *Benedito Valadares (PSD/MG)*, o economista do Banco do Brasil, *Daniel Faraco (PSD/RS)*, dentre inúmeros outros próceres possedistas.

Os desenvolvimentistas não-nacionalistas assemelhavam-se aos nacionalistas em sua defesa do intervencionismo estatal e da conservação da legislação trabalhista; aos desenvolvimentistas do setor privado em sua maior sensibilidade à defesa dos direitos de propriedade (inclusive do latifúndio) e de algumas prerrogativas da “livre iniciativa”; e aos neoliberais em sua postura mais flexível no tocante ao capital estrangeiro. Sublinhe-se que foram essas afinidades e divergências programáticas entre essas diversas correntes que determinaram o complexo jogo de polarizações e alianças que estava por trás da dinâmica da luta pela hegemonia na redação dos dispositivos que regulamentavam matéria econômico-financeira, e que permitiu que a resultante do processo político de funcionamento da Constituinte de 46 fosse a afirmação da hegemonia (ou seja, de um predomínio político não-excludente) do desenvolvimentismo internacionalizante, no plano da direção política do aparelho de Estado, e da burguesia industrial “associada” no plano societal, no contexto da transição mais ampla para o capitalismo no Brasil.

Uma das sustentações mais claras da plataforma “desenvolvimentista não-nacionalista” na Constituinte de 46, encontra-se nos pronunciamentos de *Israel Pinheiro (PSD-MG)* fazendo a defesa de sua gestão frente à estatal Vale do Rio Doce e analisando os textos do Projeto de Constituição (IX: 265-279; XIX: 210-219), bem como em várias de suas (vitoriosas) emendas sugerindo a atenuação de inúmeros dispositivos “nacional-desenvolvimentistas” do anteprojeto redigido para o título *Ordem Econômica e Social* da Constituição por Agamenon Magalhães¹²⁴. No primeiro desses pronunciamentos, entra numa longa e acirrada polêmica com o senador comunista Luiz Carlos Prestes a respeito do capital estrangeiro, da qual reproduzimos alguns trechos:

¹²⁴ Uma excelente síntese do pensamento dessa importantíssima figura da história política e econômica brasileira deste século, bem como de sua atuação parlamentar em todo período do pós-guerra encontra-se em PINHEIRO, Israel. (1983). *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações (Col. Perfis Parlamentares, 27), onde também se encontram suas principais intervenções durante o processo constituinte.

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

Carlos Prestes: V. Ex.^a está a par do que tem sido a exploração do nosso povo pelo capital estrangeiro?

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

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

ISRAEL PINHEIRO: Desconheço o lado negativo da *Light* e, por isso, não desejo discutir, mas afirmo que isso nada tem a ver com a utilização do capital estrangeiro. É uma questão de aplicação das leis brasileiras ao assunto. Os benefícios do capital estrangeiro são enormes. Que o digam os Estados Unidos, cuja produção se desenvolveu à custa do capital inglês; que o diga a República Argentina, também. Um país que não dispõe de capitais, ou os tem pelo preço do nosso, não pode progredir ou desenvolver-se. Os senhores comunistas, que não admitem a propriedade privada, estão coerentes com a sua teoria, porque o capital estrangeiro vem fortalecer a propriedade privada e, portanto, evitar as situações que possam favorecer a expansão de sua doutrina” (IX: 277-278).

No mesmo discurso, Israel Pinheiro expõe suas opiniões sobre outras questões bastante controversas no período, dentro e fora da Assembléia Constituinte:

ISRAEL PINHEIRO:

Já tive oportunidade de, nesta mesma tribuna, manifestar-me contra as idéias nascidas de um excessivo e mal compreendido nacionalismo, que objetivam 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 animemos, por todas as formas, os investimentos do capital particular. Não o temos, entretanto, capaz de atender ao vulto desse potencial e à urgência do seu desenvolvimento.

O recurso que logicamente nos resta

~~~~~  
 O recurso que logicamente nos resta  
 é o de procurar atrair o capital es-  
 trangeiro.  
 Mas não só o capital. Também a  
 experiência e a técnica estrangeira. (XIX: 213)

O ex-ministro da Fazenda Sousa Costa, também foi um dos mais ativos e influentes defensores da entrada de capital estrangeiro na economia nacional durante os trabalhos da Constituinte de 46. Assim, por exemplo, ao proferir pareceres contrários às emendas de Vieira de Melo (PSD-BA) e Luiz Carlos Prestes (PCB-DF) favoráveis à nacionalização das empresas concessionárias de serviço público afirmava:

“**SOUZA COSTA:** Apelo para a Assembléia no sentido de votar rigorosamente contra tal nacionalização, porque deste modo permitiremos a colaboração do capital estrangeiro, que virá acelerar o progresso do Brasil e solucionar nossos problemas, ao invés de fechar as portas do País à colaboração universal. (...) Sou contrário [à adoção do critério do “custo histórico” e à nacionalização das empresas de serviço público] porque adotá-los seria fechar as portas do Brasil à colaboração do capital estrangeiro de que necessitamos; de efetuar ato de jacobinismo prejudicial aos nossos interesses nacionais” (XXIII: 232).

É importante sublinhar, uma vez mais que, longe de ser um elemento exclusivo da plataforma “neoliberal”, essa defesa do capital estrangeiro compatibilizava-se com outros elementos do ideário desenvolvimentista-industrializante, tais como a defesa da planificação e do intervencionismo estatal na economia, bem como uma série de medidas de ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores. De resto, muitos elementos do ideário desenvolvimentista não-nacionalista vieram a adquirir maior concretude pouco tempo depois, na elaboração do *Plano de Metas*, que teve como protagonistas justamente alguns dos parlamentares representantes dessa corrente de pensamento econômico na Constituinte de 46, e/ou alguns de seus mais importantes assessores na época.

## 2.4) Conclusões.

Essa reconstituição relativamente exaustiva e minuciosa dos debates econômicos na Constituinte de 1946 teve por objetivo não apenas preencher uma lacuna de natureza empírica na historiografia política e econômica do período, mas também dar suporte ao enunciado de quatro proposições correlatas:

(1) Que, ao contrário do que enfatiza boa parte da literatura, o Legislativo brasileiro também foi uma arena importante de debates sobre temas econômicos no período, efetuando, no momento mesmo da criação e formatação do novo sistema político democrático que iria vigorar no período 1946-1964, deliberações que afetaram significativamente os rumos futuros da transição para o capitalismo no Brasil, ao criar parâmetros normativos que efetivamente impunham limites políticos à ação das autoridades governamentais, assim como sinalizavam diretrizes estratégicas para a política econômica;

(2) Que, através do uso do método das biografias coletivas ou “prosopográfico” (STONE, 1972; HEINZ, 2006) e do exame intensivo de um “case” de decisão legislativa, podemos verificar que os debates na Constituinte de 1946 expressaram de maneira relativamente coerente e integrada os pontos de vista dos representantes dessas diferentes correntes de pensamento econômico em debate no período;

(3) Que, ao contrário da visão corrente segundo a qual a estratégia desenvolvimentista teria sido produto exclusivo de uma “burocracia técnica” e “insulada” do sistema partidário, o que podemos observar é que as diretrizes gerais de tal ideologia já estavam postas pelo sistema partidário desde meados dos anos 40, refletindo e expressando por sua vez linhas de força ideológicas e de debate sobre alternativas econômicas para o país que ocorriam dentro dos próprios órgãos governamentais e também em associações civis, especialmente empresariais, desde pelo menos o início do regime estadonovista. Verifica-se assim uma notável continuidade entre os rumos do desenvolvimento capitalista adotados no Brasil entre o período de crise do Estado Novo e da etapa democrática que lhe seguiu, e isso deve-se ao fato de haverem “correias de transmissão” entre os interesses dos diferentes grupos sociais (frações burocráticas, setores das classes dominantes e sub-grupos das classes dominadas) e as elites dirigentes atuantes no sistema partidário;

(4) Que podemos verificar, através da análise dos debates parlamentares, que o projeto de desenvolvimento econômico desenvolvimentista mais aberto ao capital estrangeiro foi o projeto

predominantemente adotado pelas lideranças políticas que ocuparam os postos governamentais mais relevantes no período estadonovista. Ou seja: segundo nosso ponto de vista, esse “desenvolvimentismo não-nacionalista”, para utilizar os termos de Bielschowsky, ou a linha mais conservadora e pragmática do “nacional desenvolvimentismo”, como querem outros, configura-se como uma linha de força que influenciou de maneira preponderante a formatação do padrão de desenvolvimento capitalista da formação social brasileira desde o período de crise final do Estado Novo, como mostram recentemente alguns estudos (CORSI: 2000; BASTOS, 2005), bem como da redemocratização de 1945-1946, como nós mesmos procuramos mostrar anteriormente.

O corolário mais geral desse exame é que não podemos avalizar algumas das teses clássicas contidas na bibliografia sobre o período, segundo as quais o governo Kubitschek marcaria, nesse aspecto específico, uma ruptura qualitativa com estratégias de desenvolvimento econômico “autônomo” predominantes em períodos anteriores. A estratégia de desenvolvimento “desenvolvimentista internacionalizante” sempre esteve presente de maneira significativa no horizonte político dos segmentos hegemônicos das elites políticas e econômicas brasileiras, desde pelo menos a consolidação do regime estadonovista, embora ela tivesse se concretizado com graus variáveis de êxito e de intensidade nas diversas conjunturas históricas que configuraram a história política e econômica do pós-guerra no Brasil, e que serão examinadas nos próximos capítulos. Por outro lado, longe de ser um produto exclusivo de uma categoria de técnicos “insulados” do e sem vínculos com os partidos políticos e as associações civis (SOLA, 1998), a elaboração da estratégia desenvolvimentista foi um processo que transcendeu o aparelho burocrático *stricto sensu*, envolvendo também outros setores das elites dirigentes, tais como lideranças partidárias e setores empresarias.

A importância dessa resultante geral da Constituinte, bem como o grau de percepção dos dilemas econômicos pelos atores partidários, precisa ser enfatizada, pois muitos autores defendem a posição de que as medidas intervencionistas e industrializantes implementadas por governos posteriores, tais como o segundo governo Vargas e o Plano de Metas durante os “anos JK” foram medidas tomadas por iniciativa de uma “burocracia técnica” autônoma ou “insulada” em relação ao sistema partidário, contrariando as diretrizes programáticas e normativas consagradas na Carta de 1946, que supostamente teria consagrado princípios “liberais-oligárquicos”<sup>125</sup>. Procuramos demonstrar acima que os debates travados no parlamento não corroboram este tipo de postura, pois os programas de desenvolvimento implementados pelos sucessivos governos a partir de então

---

<sup>125</sup> Talvez uma das apresentações mais articuladas dessa tese seja BENEVIDES (1976), para quem o Plano de Metas foi elaborado e executado à revelia do parlamento e da Carta de 1946, ambos supostamente sobre a hegemonia ou controle estrito das forças “liberal-oligárquicas”. Cf. também nesse sentido SOLA (1998).

tiverem bases parlamentares e, de certa forma, concretizavam diretrizes normativas cujas linhas gerais estavam plasmadas na Carta de 1946, e haviam sido exaustivamente debatidas pelos representantes partidários durante o processo constituinte.

Outro ponto a ser observado é que, complementando estudos anteriores (CORSI, 2000; BASTOS, 2005), que enfatizam mais as restrições ou condicionantes econômicos e financeiros da opção mais aberta ao capital estrangeiro da ala “pragmática” do desenvolvimentismo, em nosso trabalho buscamos sublinhar os condicionantes políticos e jurídicos de tal estratégia, na medida em que ela resultou de uma *opção política deliberada* das elites dirigentes na época, que implicou num confronto entre diferentes perspectivas políticas divergentes que atravessou “horizontalmente” a sociedade brasileira desde a década de 1930, repercutindo também no sistema partidário, que não ficou imune a tais confrontos. Ou seja, foi o resultado de um embate político que implicou na derrota de outras estratégias e pontos de vista que também disputavam a hegemonia e o controle sobre os centros decisórios encarregados da elaboração da política econômica no período e, portanto, constituíam possibilidades alternativas de cursos de ação sustentadas por coalizões de interesses. E que, como em qualquer processo de disputa pela hegemonia política, envolveu uma relação complexa entre o uso de recursos de persuasão e a apresentação de resultados efetivos de gestão macroeconômica, relação esta que gerou uma dinâmica não inteiramente linear de controle sobre os centros de poder destes segmentos das elites dirigentes em disputa pela hegemonia, ou seja, pelo comando não excludente e integrador do processo de decisão sobre a política econômica. Diga-se de passagem que foi a dinâmica de evolução de correlação entre estas forças sociais internas que fez com que a opção “desenvolvimentista não-nacionalista” se concretizasse a ritmos e formatos diferentes e com níveis de conflitos diversos ao longo do período, não obstante as restrições financeiras externas permanecerem relativamente constantes ao longo do período<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Pedro Paulo chega a afirmar que “... Em face do exposto, podemos alegar que um projeto de financiamento de industrialização no ‘estilo prussiano’ foi barrado no início do Estado Novo e que isso teria levado o governo Vargas a apelar para a cooperação pan-americana? Como vimos, não há evidências de que tal projeto tenha sido sequer imaginado ou proposto, e muito menos implementado e bloqueado” (BASTOS, 2005: p. 140). Essa afirmação, a nosso ver, deve ser melhor qualificada na medida em que, como procuramos demonstrar acima, havia um conflito entre os vários modelos de desenvolvimento que já vinha desde o Estado Novo e que, se é verdade que um modelo de desenvolvimento capitalista “autônomo” não foi predominantemente nas cúpulas governamentais durante a vigência do regime, como postulam alguns autores (IANNI, 1991), não é menos verdade também que havia uma tensão entre diferentes projetos de desenvolvimento que atravessava “horizontalmente” o aparelho de Estado e que repercutia inclusive nos Congressos empresariais realizados na época (CORSI, 1991; CORSI, 2000; LEOPOLDI, 2000), para não falar na elaboração de estatutos normativos anteriores tais como a Constituição de 1934 (FUNDAP, 1986). Também deve ser melhor qualificada a afirmação de Gabriel Cohn, em seu estudo sobre a Petrobrás, segundo a qual nenhum dos atores relevantes que buscaram influenciar os rumos da política econômica no período (“comunistas”, “empresários”, “políticos” e “burocratas”), “adotaram um padrão de ação suscetível de ser vinculado analiticamente a uma orientação previamente fixada” (p. 182). Seja lá o que for que o autor queira dizer com isso, a verdade é que os debates travados por ocasião da aprovação do projeto de lei da Petrobrás expressam linhas de força político-ideológicas que já estavam presentes anteriormente no sistema partidário e no parlamento desde o momento da organização do novo sistema político democrático, estando longe de ser uma iniciativa

Foi este quadro normativo saído da Constituinte de 1946 que definiu os parâmetros mais gerais que delimitaram a agenda econômica dos sucessivos governos a partir de então, e constituíram a dimensão mais “estrutural” desta agenda, corporificada nas normas constitucionais que regulamentavam matéria econômica. Cabe agora avançar no exame dos aspectos mais “conjunturais” da agenda econômica dos sucessivos governos, na medida em que ela refletiu a correlação de forças e as estratégias priorizadas por cada uma das equipes governamentais e autoridades econômicas responsáveis pela gestão da macroeconomia brasileira no pós-II Guerra<sup>127</sup>.

Antes de partirmos para um esboço da caracterização da agenda econômica dos diferentes governos, tal como expressas em suas *Mensagens Presidenciais* e projetos de lei apresentados ao Legislativo, convém entretanto efetuarmos uma caracterização geral das relações entre o Executivo e o Legislativo no período. Esse trabalho é necessário na medida em que ainda não foi realizado um levantamento quantitativo global das proposições apresentadas e aprovadas durante todo o período 1945-1964. Como afirmamos acima, uma das lacunas existentes nos estudos sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica no período reside justamente na ausência de um balanço agregado das leis e projetos de lei apresentados e aprovados nesta fase histórica, a fim de dar maior fundamentação empírica para a sustentação de teses gerais sobre o comportamento destes diferentes atores. Essa análise quantitativa e agregada das proposições servirá também para definirmos com maior precisão alguns dos problemas analíticos que serão abordados nos próximos capítulos.

---

autônoma de atores sujeitos a pressões e motivações políticas meramente conjunturais, e destituídos de uma visão estratégica clara e racional dos objetivos a serem perseguidos no longo prazo.

<sup>127</sup> Para a diferença entre aspectos “estruturais” (referentes às regras constitucionais, que podem ser alteradas apenas por quorum qualificado) e “conjunturais” (referentes às *policies* a serem implementadas por cada governo através de instrumentos de legislação ordinária, tais como projetos de lei) que enquadram e estabelecem limites de natureza distinta ao processo de formação de agenda e de implementação de políticas governamentais nos sistemas políticos democráticos, cf. o sugestivo trabalho de COUTO, C. G. (2001). O avesso do avesso; conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 32-44. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

## **Capítulo 3) Características gerais das relações entre o Executivo e o Legislativo no período 1946-1964 e as proposições sobre temas econômicos.**

### **3.1) Introdução.**

Como afirmamos no início desta tese, o papel do Legislativo brasileiro na elaboração e discussão da política econômica durante o período da chamada "democracia populista" geralmente tem sido examinado com base nas hipóteses, predominantes na literatura sobre esta fase histórica, seja da "fraqueza" ou "baixo grau de institucionalização" do sistema partidário brasileiro e dos órgãos legislativos (devido a sua natureza eminentemente "clientelista"), seja do "insulamento burocrático" que enquadrou as decisões e debates sobre a política econômica durante esta experiência democrática. O objetivo desse capítulo é reunir evidências que contestem ou, pelo menos, relativizem tais teses, a partir da análise agregada da produção legal do período 1946-1964, bem como refletir sobre alguns problemas de cunho metodológico referentes ao estudo dos processos de formação e aprovação de agenda (especificamente econômica) pelo Executivo em sistemas políticos presidencialistas, que sirvam de base de apoio para as questões a serem abordadas no próximo capítulo. Para tanto, examinaremos o universo dos projetos de lei apresentados, bem como das leis aprovadas no período 1946-1964.

A partir da análise agregada de tais proposições, buscaremos caracterizar eventuais linhas de força e tendências gerais das relações entre o Executivo e o Legislativo durante esta fase histórica, bem como responder algumas indagações básicas que servirão para definir melhor as questões a serem abordadas nos próximos capítulos, tais como: (1) qual o percentual de proposições legislativas sobre temas econômicos apresentadas e aprovadas em cada um dos períodos governamentais?; (2) qual o perfil de tais proposições (origem partidária, índice de aprovação, variação por ano etc.)? (3) Tais estatutos legais tiveram alguma importância para a execução da agenda econômica-financeira dos sucessivos governos ou foram normas secundárias em relação a outros atos normativos implementados à revelia do parlamento? A partir das evidências coletadas através desse exame agregado da produção legal, procuraremos analisar criticamente algumas teses dominantes sobre o papel dos partidos políticos e do parlamento na

elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária no Brasil.

Como vimos, trabalhos recentes (MONTEIRO, 1991; LEOPOLDI, 1993) têm chamado a atenção para a importância das instituições parlamentares no processo deliberativo sobre assuntos econômicos, bem como para a necessidade de estudos mais sistemáticos que abordem o tema da elaboração da política econômica no período 1946-1964, rompendo com um unilateralismo bastante frequente na literatura sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica nesta fase histórica: por um lado, os estudos empreendidos por economistas e historiadores econômicos que tendem a subestimar a participação do Legislativo nos processos deliberativos sobre medidas macroeconômicas, centrando seu foco de atenção — quanto o fazem — nos embates entre as várias categorias de técnicos e de “economistas” ocupantes de cargos governamentais não-eletivos. Por outro lado, os estudos de sociologia e ciência política tendem a subestimar o problema da política econômica, concentrando-se no exame da repercussão das relações entre os “poderes” no funcionamento do sistema político e de suas instituições no sentido estrito do termo.

Enfatizando o que foi sugerido na introdução, além do trabalho clássico de Celso Furtado (FURTADO, 1965), são poucos os estudos sobre o período que buscam escapar a essas limitações. Dentre estes, podemos mencionar estudos de caso onde o papel dos órgãos legislativos na tomada determinadas de decisões econômicas é sublinhado (COHN, 1965; GENNARI, 1999), análises que demonstram a importância dada por determinados segmentos das classes dominantes, especialmente setores do empresariado, ao órgão legislativo em certas decisões políticas específicas (COSTA, 1998; LEOPOLDI, 2000) ou, finalmente, estudos mais recentes que buscam examinar criticamente algumas teses anteriores sobre o suposto “insulamento burocrático” que teria enquadrado o processo decisório sobre políticas macroeconômicas nesta fase histórica (ANTUNES, 2005; MONTENEGRO, 2006). Por outro lado, como observado anteriormente, mesmo analistas que trabalham dentro de uma problemática teórica mais sofisticada, como é o caso do trabalho de DRAIBE (1985), não examinam de maneira sistemática o papel dos órgãos parlamentares no debate sobre a política econômico-financeira, colocando como o centro quase exclusivo de elaboração e debate destas políticas o “Estado de Transição” que foi sendo progressivamente construído pela burocracia estatal relativamente autônoma no pós-1930.

Todos estes fatores, além das lacunas de natureza empírica anteriormente mencionadas, justificam a necessidade de uma retomada mais sistemática dos estudos sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no período, especialmente sobre o papel do parlamento na elaboração e discussão da área temática econômica.

Deve-se reiterar, por fim, que já existem estudos que buscam efetuar uma análise agregada da produção legal no período (BRIGAGÃO, 1973; SANTOS, 1986/2003; SANTOS, 1995; PESSANHA, 1997; SANTOS, 1997/2003; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2006). Nenhum destes trabalhos, no entanto, analisa conjuntamente todos os projetos de lei apresentados e aprovados entre os anos de 1946 e 1964, nem busca centrar seu foco de atenção na área temática econômica, como faremos a seguir<sup>128</sup>.

Diga-se de passagem que uma importante contribuição dessa literatura mais recente, especialmente os trabalhos de SANTOS (1997) e de FIGUEIREDO & LIMONGI (2006) foi a de chamar a atenção para a influência das regras “micro-institucionais” (especialmente as regras constitucionais e regimentais que regulamentam o poder de agenda e a capacidade decisória de cada um dos atores) na determinação do padrão mediano das relações entre o Executivo e o Legislativo, bem como no comportamento dos atores partidários no período em tela. Ou por outra: estes autores — fortemente influenciados pela problemática da chamada escola “neoinstitucionalista” — sublinham o fato de que, apesar das semelhanças de ordem “macro-institucional” que estruturam o sistema político brasileiro nos dois períodos democráticos examinados (sistema eleitoral de lista aberta, federalismo, sistema partidário fragmentado e sistema de governo presidencialista com um chefe do Executivo com significativos poderes de agenda e eleito diretamente através de sufrágio universal) vigoraram distintos padrões de relações entre o Executivo e o Legislativo e, por conseguinte, de “governabilidade” nesses dois períodos: enquanto na experiência democrática de 1946-1964 vigorou uma “agenda compartilhada” entre os poderes com maior influência do Legislativo no processo decisório, na fase democrática aberta com a promulgação da Constituição de 1988 vigora uma “agenda imposta”, com amplo predomínio do Executivo no processo de governo<sup>129</sup>. Através da análise do desempenho de vários indicadores sobre as relações entre os poderes, a produção legal e o comportamento dos atores político-partidários nos dois períodos examinados, estes analistas chegam à conclusão de que existiram padrões diferenciais de governo e de comportamento parlamentar nestas fases históricas, estando

---

<sup>128</sup> A base de dados utilizada pelos três primeiros estudos é a mesma da tese de mestrado de Brigagão, e limita-se aos projetos de lei apresentados e aprovados entre 1959 e 1966. PESSANHA (1997, 2003) examina apenas as leis aprovadas no período segundo sua origem, sem indicar no entanto as fontes de onde obtém tais informações. SANTOS (2003) utiliza-se das evidências coletadas por PESSANHA, não examinando os projetos de lei. Por fim, o trabalho mais recente de FIGUEIREDO & LIMONGI (2006: p. 266) apresenta uma série de lacunas empíricas, como os próprios autores admitem, e utilizam critérios tipológicos um pouco distintos.

<sup>129</sup> Sem querer entrar em comentários mais aprofundados sobre os resultados das pesquisas desses autores, bem como de seus desdobramentos posteriores, cabe enfatizar que eles reforçam nossa afirmação sobre a necessidade de estudos mais sistemáticos sobre áreas temáticas específicas do processo decisório que envolvam as relações entre os poderes no período pré-1964.

as causas estruturais desses diferentes padrões medianos relacionadas à vigência de regras micro-institucionais de natureza distinta nessas duas experiências democráticas.

Entretanto, como já observado, estes analistas não se concentram no estudo sistemático de nenhuma área temática específica, bem como dos condicionantes do processo de formação e aprovação de agenda em uma destas áreas temáticas, no nosso caso, a *issue area* econômica. Teria se reproduzido, no caso da área temática econômica propriamente dita, o padrão de “agenda compartilhada” verificado por estes autores nas relações entre o Executivo e o Legislativo na fase 1946-1964? Caso a resposta a essa indagação seja positiva, não estaríamos diante da necessidade de rever algumas teses a respeito do processo decisório sobre a política econômica nessa quadra histórica?

O escopo desse capítulo é contribuir com o avanço do conhecimento sobre estas questões. Para cumprir tal objetivo, abordaremos os seguintes pontos: (1) Na primeira parte, definiremos o universo empírico da pesquisa e as características gerais das relações entre o Executivo e o Legislativo no período, examinando as leis aprovadas, o assunto e autoria de cada uma delas; (2) Em seguida, tomaremos como unidade de análise os projetos de lei, procurando definir os pesos respectivos do Executivo e do Legislativo na elaboração de proposições referentes à política econômica, assim como à constituição da agenda de cada um destes poderes, buscando ainda detectar algumas tendências gerais sobre o comportamento das proposições legislativas no período, especialmente no tocante à elaboração da política econômica; (3) Por fim, analisaremos sumariamente a agenda legislativa proposta e aprovada pelos diferentes partidos políticos a fim de fornecer uma base empírica e agregada para o estudo de problemas mais substantivos que abordaremos nos capítulos subsequentes.

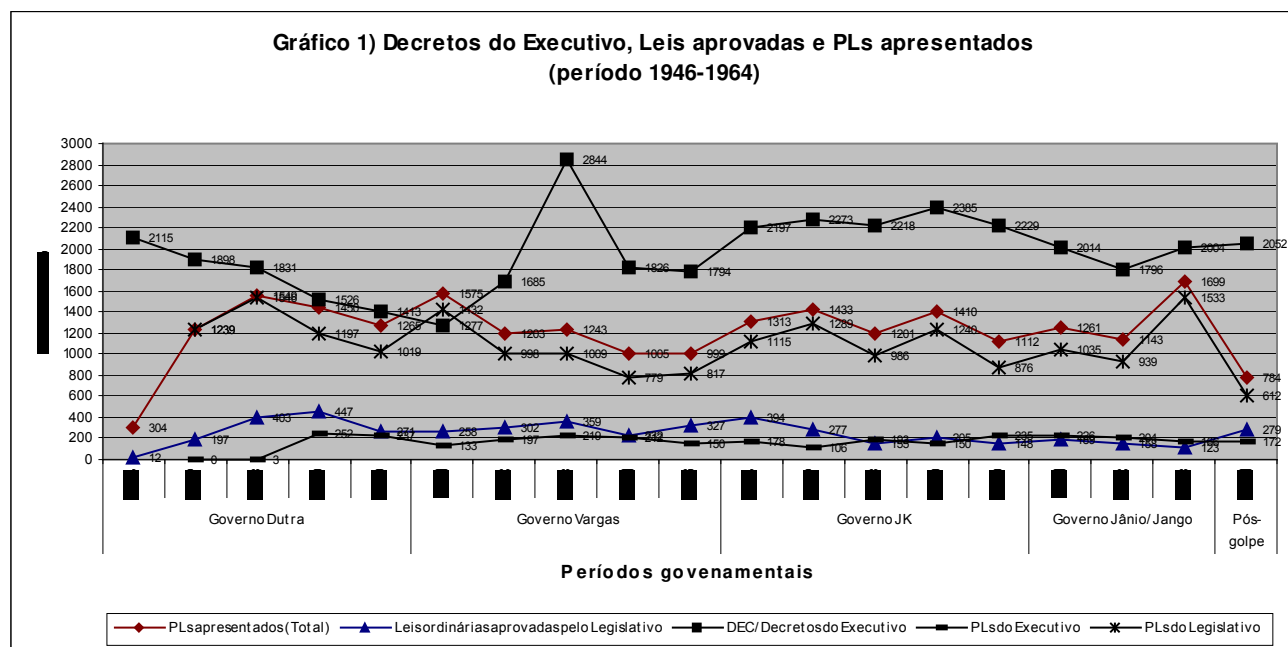
A fonte de todas as informações contidas neste e nos próximos capítulos é uma base de dados por nós elaborada a partir do website do antigo Prodasen, assim como das sinopses e fichas manuscritas contidas nos arquivos da própria Câmara dos Deputados, quando havia necessidade de checagem dos dados fornecidos em tais fontes<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Que citaremos em seguida como: BRAGA, S. (2007). *Base de dados sobre as proposições legislativas (leis e projetos de lei) apresentadas e aprovadas entre os anos de 1946 e 1964*. Curitiba: Planilha Excel. Cf. também o Anexo IV, onde apresentamos a metodologia e a planilha usada para a classificação das leis contida a seguir.

### 3.2) O universo empírico da pesquisa: leis e projetos de lei.

Inicialmente devemos apresentar uma visão geral do processo legiferante no período 1946-1964, assim como uma visualização mais abrangente do universo empírico de proposições legais que serão examinadas neste capítulo, que é representado pelo seguinte gráfico:

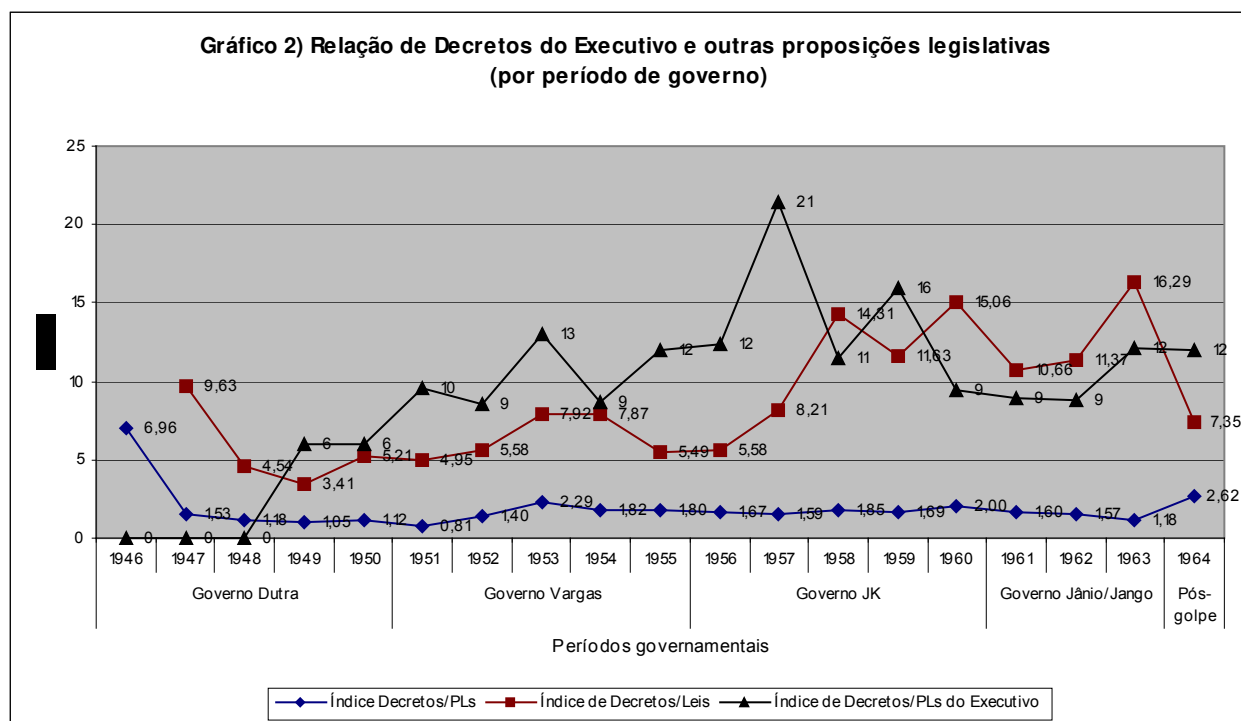


O gráfico acima nos indica o total de peças legislativas mais significativas, de nível superior, formuladas durante o período 1946-1964<sup>131</sup>. Nessa fase histórica, foram expedidos pelo Executivo um total de 35.137 decretos, foram aprovadas um total de 4.736 leis ordinárias, e foram apresentados ao todo 23.188 projetos de lei pelos atores que detinham tal prerrogativa constitucional e regimental (o presidente da República, os deputados, o Judiciário, as Comissões Legislativas permanentes e temporárias, os senadores e a Mesa da Casa, sendo os mais importantes, segundo o artigo 65 da Constituição e o Regimento Interno), dos quais conseguimos obter informações precisas sobre a origem de 22.694 deles (excetuando os 204 projetos apresentados em 1946), sendo 3.033 PLs de autoria do Executivo e 19.661 PLs de autoria do Legislativo.

<sup>131</sup> Diga-se de passagem que essas informações corroboram, em linhas gerais, os dados fornecidos por Trigueiro para o período 1946-1958: “Sob a vigência da atual Constituição — de setembro de 1946 a dezembro de 1958, isto é, num período de pouco mais de doze anos — o Congresso brasileiro votou 3.520 leis — média de cerca de 300 por ano — e o presidente da República expediu 23.288 decretos — média anual de quase dois mil. Vale dizer que a presidência da República, em cada dia útil, sanciona uma lei e expede meia dúzia de decretos. Que ele não possa dar a atenção acurada a essa massa legislativa é coisa que, evidentemente, dispensa demonstração” (TRIGUEIRO, 1959: p. 45).

Embora não analisemos os decretos do Executivo nesta tese, convém apresentar estes dados conjuntamente para enfatizar um ponto que nem sempre é registrado pela literatura, ou seja, o de que, de um ponto de vista estritamente quantitativo, o maior número de peças legislativas expedidas são decretos do Executivo<sup>132</sup>. Entretanto, como o foco de nossa análise são as relações entre o Executivo e o Legislativo, e não o processo decisório de uma maneira geral, não efetuaremos um estudo sistemático dos decretos. Mas esse ponto é importante de ser destacado desde o início porque vários analistas tendem a fazer inferências gerais sobre as relações de “equilíbrio” ou “dominância” entre os poderes do Estado a partir de uma análise meramente quantitativa das leis ordinárias e dos projetos de lei, sem esclarecer ao leitor que boa parcela da legislação e das decisões governamentais são elaboradas pela via dos decretos dos chefes do Executivo e atos administrativos de órgãos burocráticos, que não serão, entretanto, objeto de análise no presente texto.

De qualquer maneira, embora não examinando de maneira sistemática os decretos do Executivo, convém deixar registrado que seu número varia de ano para ano, bem como guardam uma relação diferencial com outras proposições legislativas, conforme pode ser verificado pelo gráfico abaixo.



<sup>132</sup> Não confundir esses decretos do Executivo com os decretos-lei que eram baixados durante o Estado Novo, independentemente de delegação ou autorização expressa dos órgãos legislativos.

Podemos observar pelo gráfico acima que, após meados do governo JK, a relação entre os decretos expedidos pelo Executivo e as leis promulgadas pelo Legislativo aumentou intensamente, indicando que, no sistema político global, pode ter havido uma maior concentração relativa de prerrogativas decisórias no Executivo ao longo do período. Entretanto, do ponto de vista do estudo da implementação da agenda do Executivo mais importante é a relação entre os decretos administrativos baixados pela presidência e os PLs de sua autoria enviados ao Congresso. Pelo gráfico, podemos observar que essa relação cresceu constantemente desde o governo Dutra, até atingir um pico de 21 decretos por PL no segundo ano do governo JK, número que decresceu a partir de então. Frise-se, no entanto, que apenas uma análise mais aprofundada de todos os decretos expedidos e das demais proposições sugeridas e aprovadas no período, tanto agregada quando de seu conteúdo, nos permitira efetuar inferências mais fundamentadas a este respeito, não podendo essas relações serem utilizadas sem maiores qualificações como indicadores precisos de um suposto processo de “insulamento burocrático” ocorrido após o governo JK, pois senão chegaríamos à situação esdrúxula segundo a qual teria havido uma maior democratização do processo decisório justamente após a implantação do golpe militar, quando a causa do decrescimento da relação não é o aumento dos decretos, mas sim a brusca diminuição das leis aprovadas após 1959, em virtude da mudança no padrão de relações entre Executivo e Legislativo que teve início nesse ano, como veremos a seguir.

Neste capítulo, examinaremos portanto apenas as leis promulgadas e os PLs apresentados e aprovados no período. Não analisaremos os decretos, embora muitos deles tratassem de temas relevantes, como pudemos verificar através de uma análise preliminar.

Como dissemos, a base de dados que utilizaremos na análise que efetuaremos a seguir será uma planilha Excel contendo todas as proposições apresentadas entre os anos de 1946 e 1964, às quais aplicamos a tipologia e o livro de códigos que consta no *Anexo 4*. Dadas as características desse estudo, é inviável explicitar aqui todos os “dilemas” metodológicos que tivemos de resolver quando da aplicação de tal tipologia para a construção de nossa planilha. Chamaremos a atenção para alguns deles em notas de rodapé, ao dialogarmos com outros trabalhos, quando isso se fizer necessário.

As questões que procuraremos responder a partir da análise agregada das proposições enumeradas acima, são as seguintes: (1) Qual o percentual de leis econômicas em relação ao total de leis apresentadas em cada período de governo?; (2) Quais dessas leis são relevantes, e trataram de temas substantivos de política econômica?; (3) Qual o percentual de projetos de lei sobre temas econômicos apresentados e aprovados por cada ator relevante em cada período governamental?; (4) Qual a taxa de aprovação de tais projetos econômicos relevantes pelos Executivos eleitos?; (5)

Quais as tendências de longo prazo que podemos inferir a partir desta análise das relações entre o Executivo e o Legislativo? Verifica-se a confirmação da tese segundo a qual o Legislativo atuou como uma instância de veto da agenda do Executivo, impedindo assim o “desenvolvimento econômico”, conforme postula toda uma abordagem tradicional sobre o sistema político brasileiro, derivada do texto clássico de Furtado (FURTADO, 1965)? O Legislativo e os partidos políticos foram instituições voltadas para práticas de natureza eminentemente clientelista, “delegando” ao Executivo a elaboração de políticas de maior abrangência, ou houve também uma vontade política do Legislativo e dos partidos políticos de participarem efetivamente do debate e da elaboração da política econômica? Nesse capítulo procuraremos fornecer algumas evidências que nos permitam elaborar uma resposta mais fundamentada a tais perguntas. A partir da apresentação de tais evidências, buscaremos definir alguns problemas de pesquisa que procuraremos abordar nos capítulos seguintes.

### **3.3) Análise das leis: características das relações entre Executivo/Legislativo e da produção legal no período 1946-1964.**

O primeiro procedimento que devemos efetuar para abordar estes pontos, é apresentar alguns indicadores tradicionalmente empregados pela literatura para definir as relações entre o Executivo e o Legislativo e o processo decisório governamental como um todo, no que este processo dependa das relações e interações entre os chamados “poderes do Estado” (PESSANHA, 1999; SANTOS, 1997; LIMONGI & FIGUEIREDO, 1994, 1999, 2006; SANTOS, 2003). Dentre estes indicadores, podemos destacar os seguintes: a) a distribuição da leis aprovadas por origem, período governamental e por assunto, a fim de verificar o peso respectivo do Executivo, do Legislativo e de outros atores no processo legiferante e decisório; b) a distribuição das leis por assunto e por grau de relevância, a fim de verificar a agenda substantiva aprovada por cada ator no período examinado.

No tocante à primeira questão, a resposta nos é dada pela seguinte tabela:

Tabela 01) Origem das leis aprovadas por autoria, 1946-1964 (desagreg)

| Ano                                     | Executivo   |             | Leg/ Com    |             | Leg/ Dep    |             | Leg/ Sen   |            | Jud.      |             | SI        |            | Total       |              |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|-----------|-------------|-----------|------------|-------------|--------------|
|                                         | N           | %           | N           | %           | N           | %           | N          | %          | N         | %           | N         | %          | N           | %            |
| <b>Governo Dutra (1946-1951)</b>        |             |             |             |             |             |             |            |            |           |             |           |            |             |              |
| 1946                                    | 0           | 0           | 1           | 8,3         | 11          | 91,7        | 0          | 0,0        | 0         | 0,0         | 0         | 0,0        | 12          | 100,0        |
| 1947                                    | 0           | 0           | 141         | 71,6        | 54          | 27,4        | 2          | 1,0        | 0         | 0,0         | 0         | 0,0        | 197         | 100,0        |
| 1948                                    | 0           | 0           | 313         | 77,7        | 83          | 20,6        | 7          | 1,7        | 0         | 0,0         | 0         | 0,0        | 403         | 100,0        |
| 1949                                    | 38          | 8,5         | 258         | 57,7        | 135         | 30,2        | 15         | 3,4        | 1         | 0,2         | 0         | 0,0        | 447         | 100,0        |
| 1950                                    | 75          | 27,7        | 66          | 24,4        | 119         | 43,9        | 10         | 3,7        | 1         | 0,4         | 0         | 0,0        | 271         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                         | <b>113</b>  | <b>8,5</b>  | <b>779</b>  | <b>58,6</b> | <b>402</b>  | <b>30,2</b> | <b>34</b>  | <b>2,6</b> | <b>2</b>  | <b>0,15</b> | <b>0</b>  | <b>0,0</b> | <b>1330</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Governo Vargas (1951-1954)</b>       |             |             |             |             |             |             |            |            |           |             |           |            |             |              |
| 1951                                    | 112         | 43,4        | 43          | 16,7        | 83          | 32,2        | 15         | 5,8        | 5         | 1,9         | 0         | 0,0        | 258         | 100,0        |
| 1952                                    | 127         | 42,5        | 51          | 17,1        | 106         | 35,5        | 8          | 2,7        | 7         | 2,3         | 0         | 0,0        | 299         | 100,0        |
| 1953                                    | 127         | 35,8        | 45          | 12,7        | 166         | 46,8        | 13         | 3,7        | 4         | 1,1         | 0         | 0,0        | 355         | 100,0        |
| 1954                                    | 101         | 43,5        | 19          | 8,2         | 104         | 44,8        | 6          | 2,6        | 2         | 0,9         | 0         | 0,0        | 232         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                         | <b>467</b>  | <b>40,8</b> | <b>158</b>  | <b>13,8</b> | <b>459</b>  | <b>40,1</b> | <b>42</b>  | <b>3,7</b> | <b>18</b> | <b>1,6</b>  | <b>0</b>  | <b>0,0</b> | <b>1144</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Vargas/ Café Filho (1955)</b>        |             |             |             |             |             |             |            |            |           |             |           |            |             |              |
| <b>1955</b>                             | <b>161</b>  | <b>50,3</b> | <b>30</b>   | <b>9,4</b>  | <b>115</b>  | <b>35,9</b> | <b>8</b>   | <b>2,5</b> | <b>6</b>  | <b>1,9</b>  | <b>0</b>  | <b>0,0</b> | <b>320</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Governo JK (1956-1961)</b>           |             |             |             |             |             |             |            |            |           |             |           |            |             |              |
| 1956                                    | 146         | 37,3        | 39          | 10,0        | 177         | 45,3        | 10         | 2,6        | 19        | 4,9         | 0         | 0,0        | 391         | 100,0        |
| 1957                                    | 70          | 25,4        | 24          | 8,7         | 162         | 58,7        | 10         | 3,6        | 9         | 3,3         | 1         | 0,4        | 276         | 100,0        |
| 1958                                    | 51          | 33,1        | 16          | 10,4        | 72          | 46,8        | 2          | 1,3        | 9         | 5,8         | 4         | 2,6        | 154         | 100,0        |
| 1959                                    | 61          | 29,8        | 17          | 8,3         | 111         | 54,1        | 4          | 2,0        | 12        | 5,9         | 0         | 0,0        | 205         | 100,0        |
| 1960                                    | 47          | 31,8        | 17          | 11,5        | 76          | 51,4        | 2          | 1,4        | 6         | 4,1         | 0         | 0,0        | 148         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                         | <b>375</b>  | <b>31,9</b> | <b>113</b>  | <b>9,6</b>  | <b>598</b>  | <b>50,9</b> | <b>28</b>  | <b>2,4</b> | <b>55</b> | <b>4,7</b>  | <b>5</b>  | <b>0,4</b> | <b>1174</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Governo Jânio/ Jango (1961-1964)</b> |             |             |             |             |             |             |            |            |           |             |           |            |             |              |
| 1961                                    | 68          | 36,0        | 19          | 10,1        | 92          | 48,7        | 4          | 2,1        | 3         | 1,6         | 3         | 1,6        | 189         | 100,0        |
| 1962/Parl                               | 69          | 43,7        | 14          | 8,9         | 68          | 43,0        | 4          | 2,5        | 1         | 0,6         | 2         | 1,3        | 158         | 100,0        |
| 1963/Pres.                              | 48          | 39,0        | 11          | 8,9         | 57          | 46,3        | 5          | 4,1        | 1         | 0,8         | 1         | 0,8        | 123         | 100,0        |
| 1964/Pres.                              | 0           | 0,0         | 0           | 0,0         | 2           | 100,0       | 0          | 0,0        | 0         | 0,0         | 0         | 0,0        | 2           | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                         | <b>185</b>  | <b>39,2</b> | <b>44</b>   | <b>9,3</b>  | <b>219</b>  | <b>46,4</b> | <b>13</b>  | <b>2,8</b> | <b>5</b>  | <b>1,1</b>  | <b>6</b>  | <b>1,3</b> | <b>472</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Subtotal/ Dem</b>                    | <b>1301</b> | <b>29,3</b> | <b>1124</b> | <b>25,3</b> | <b>1793</b> | <b>40,4</b> | <b>125</b> | <b>2,8</b> | <b>86</b> | <b>1,9</b>  | <b>11</b> | <b>0,2</b> | <b>4440</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Regime militar (1º ano)</b>          |             |             |             |             |             |             |            |            |           |             |           |            |             |              |
| 1964/Mil                                | 184         | 66,7        | 18          | 6,5         | 44          | 15,9        | 6          | 2,2        | 1         | 0,4         | 23        | 8,3        | 276         | 100,0        |
| <b>Total</b>                            | <b>1485</b> | <b>31,5</b> | <b>1142</b> | <b>24,2</b> | <b>1837</b> | <b>39,0</b> | <b>131</b> | <b>2,8</b> | <b>87</b> | <b>1,8</b>  | <b>34</b> | <b>0,7</b> | <b>4716</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Braga (2007)

Deve-se destacar que estes dados são ligeiramente diferentes dos apresentados por PESSANHA (1997: p. 63; 2003), que não desagrega os diferentes atores legislativos e computa muitas proposições de autoria das Comissões, como sendo de autoria do Executivo, e de FIGUEIREDO & LIMONGI (2006: p. 266), que apresentam as informações agregadas por períodos de governo e não incluem os três primeiros anos do governo Dutra em seu levantamento. Através do exame de tais dados podemos verificar que, de fato, como já observado por outros autores (PESSANHA, 1997; SANTOS, 1997; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2006), o Legislativo teve um peso maior no processo de elaboração de legislação ordinária do que no período posterior a 1988, onde o Executivo predominou amplamente a agenda legiferante: apenas 29,3% das leis foram originárias de projetos do Executivo, de acordo com os dados oficiais disponíveis na Câmara dos Deputados. Entretanto, a nosso ver seria precipitado inferir de maneira taxativa a partir da análise exclusiva de tais dados, sem examinar o processo decisório como um todo (inclusive os decretos baixados pelo Executivo), a existência de uma eventual relação de “equilíbrio” entre os poderes Executivo e Legislativo, assim como a existência de uma “agenda compartilhada” no processo decisório governamental como um todo entre Executivo e Legislativo. Subsiste no entanto o fato de que, no

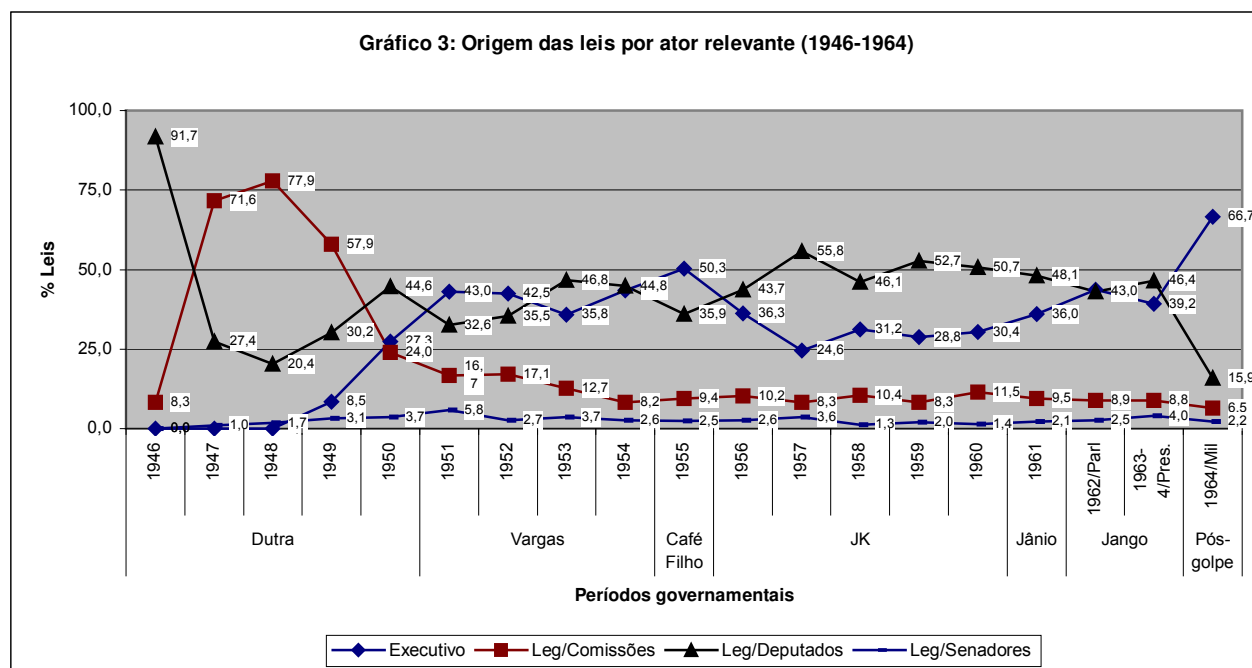
processo restrito de aprovação da legislação ordinária, o Legislativo prevaleceu no período em tela sobre o Executivo, tendência esta que foi revertida logo no primeiro ano do regime militar, permanecendo até os dias atuais a serem corretos os dados levantados por Figueiredo & Limongi (1999).

Outra peculiaridade dos dados acima apresentados em relação a outros levantamentos é o elevado número de leis de autoria das Comissões Legislativas, especialmente da importante Comissão de Finanças, nos quatro primeiros anos do governo Dutra. Isso provavelmente deve-se ao fato de que, nos três primeiros anos do governo Dutra houve três regimentos internos na Câmara dos Deputados: o Regimento de 1936, modificado pelas emendas instituídas em 1946; um segundo Regimento aprovado em 5 de setembro de 1947 e, finalmente, outro aprovado em 19 de agosto de 1949<sup>133</sup>. O Cap. V, "Das Comissões", Seção III, "Das Atribuições", # 7, estipulava o seguinte: "A Comissão de Finanças, após conhecer dos créditos solicitados pelo Governo, em mensagem, apresentará em casa sessão legislativa, em fins de julho, setembro e outubro, três projetos, autorizando-os; qualquer crédito poderá ter o seu trâmite apressado em projeto e, nos últimos dez dias de sessão legislativa, poderá a concessão de crédito dessa natureza ser feita em projeto singular" (Op. Cit., p. 144). No Regimento de 1949 este dispositivo foi suprimido (CAMARA DOS DEPUTADOS, 1977). A nosso ver, esta mudança regimental é uma explicação plausível para o elevado número de leis de autoria da Comissão de Finanças nos três primeiros anos do governo Dutra. Por esse motivo, optamos por manter assim a autoria desses projetos, mesmo porque é dessa forma que eles estão consignados em todas as fontes oficiais disponíveis na Câmara dos Deputados, inclusive nas sinopses manuscritas que ainda não estão disponíveis no website da instituição. Isso servirá também para facilitar o cotejo dos dados, na eventualidade de outros autores efetuarem o levantamento das leis e dos projetos que constam como de autoria da Comissão de Finanças e das demais Comissões da Câmara dos Deputados, mas que na realidade são originários de "Mensagens" do Executivo solicitando a liberação de créditos ou sugerindo outras proposições.

---

<sup>133</sup> Todos estes documentos estão disponíveis na internet e em uma coletânea organizada pela Câmara dos Deputados com todas as resoluções aprovadas por este órgão entre 1946 e 1964. CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1977). *Resoluções da Câmara dos Deputados. Vol. 1. Primeira Legislatura, 1946/1951*. Brasília: Câmara dos Deputados. 420 p. Os documentos são os seguintes: Resolução s/nº de 30 de setembro de 1946 alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Op. Cit., pág. 23s); a Resolução nº 10 de 5 de setembro de 1947 promulgando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Op. Cit., p. 129-200); e a Resolução nº 34 de 19 agosto de 1949, promulgando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Op. Cit., p. 299-379). Seria objeto de um "case" neoinstitucionalista interessante a confirmação ou refutação da hipótese acerca da relação entre as mudanças regimentais e as alterações observadas no padrão de proposições legislativas no período em tela.

Entretanto, mais importante do que o levantamento quantitativo em si, são algumas tendências de longo prazo do processo de elaboração legal do período, que podem ser visualizadas no gráfico abaixo.



O gráfico acima nos fornece as informações sobre a origem das leis por ator relevante no período 1946-1964 e nos permite chegar a algumas conclusões prévias interessantes, antes do exame do conteúdo das leis propriamente dito.

Em primeiro lugar, ele revela que o peso do Executivo na produção legal do período é bastante inferior ao observado por outros autores em relação a períodos democráticos recentes, onde o Executivo dominou amplamente a agenda legislativa (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Apenas durante o breve interregno Café Filho o Executivo foi o responsável pela autoria da maior parte das leis (50,3%), enquanto que nos demais anos, sem exceção, houve um predomínio do Legislativo, antes do golpe de abril de 1964, que restaurou o predomínio do Executivo no processo estrito de aprovação da legislação ordinária. Esse dado corrobora também as proposições defendidas por outros autores que detectam a existência, no processo estrito de elaboração de leis ordinárias de ordem superior, de uma “agenda compartilhada” entre os poderes Executivo e Legislativo no período pré-1964, inversamente à democracia brasileira pós-1988, onde verificou-se uma “agenda imposta” pelo Executivo, com predomínio deste no processo estrito de produção legal, que não deve ser confundido com o processo decisório governamental como um todo como

afirmamos anteriormente. Podemos agregar que esse tipo de evidência confirma também nossa afirmação acerca da necessidade de estudos mais aprofundados sobre o papel do Legislativo na elaboração da política econômica do período, especialmente na discussão de leis estratégicas que afetaram os rumos das decisões macroeconômicas nessa fase histórica.

Outro dado importante do gráfico refere-se ao elevado peso das Comissões Legislativas na elaboração legal durante esta fase histórica. Excetuando o governo Dutra, onde houve um índice que podemos considerar anormal de 71,6% de participação das Comissões na produção legal<sup>134</sup>, após o governo Vargas esse índice permaneceu em torno de 10,0%, o que mesmo assim é uma taxa extremamente alta em termos comparativos taxa esta que decresceu significativamente após a implantação do regime militar. Para os fins da presente análise, no entanto, mais importante do que fornecer dados sobre a existência de uma “agenda compartilhada” nessa experiência democrática, ou levantar hipóteses sobre as causas das oscilações nos percentuais observados, é extrair as implicações desse fato para a análise de uma área temática específica, no caso, a área econômica.

Podemos agora analisar a distribuição das leis por assunto e por período governamental, conforme é exposto na tabela abaixo:

---

<sup>134</sup> Provavelmente pelos motivos indicados acima.

Tabela 2) Leis aprovadas no período 1946-1964 (por assunto e por ano)

|                                       | Adm        |             | Créd/ Is    |             | Economia   |             | Hom        |            | Modificativa |            | Obras      |            | Orçam.    |            | Política  |            | Social     |             | Total       |              |
|---------------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|--------------|------------|------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|-------------|-------------|--------------|
|                                       | N          | %           | N           | %           | N          | %           | N          | %          | N            | %          | N          | %          | N         | %          | N         | %          | N          | %           | N           | %            |
| <b>Governo Dutra (1946-1950)</b>      |            |             |             |             |            |             |            |            |              |            |            |            |           |            |           |            |            |             |             |              |
| 1946                                  | 2          | 16,7        | 5           | 41,7        | 1          | 8,3         | 0          | 0,0        | 0            | 0,0        | 0          | 0,0        | 1         | 8,3        | 1         | 8,3        | 2          | 16,7        | 12          | 100,0        |
| 1947                                  | 37         | 18,8        | 118         | 59,9        | 12         | 6,1         | 2          | 1,0        | 5            | 2,5        | 3          | 1,5        | 5         | 2,5        | 4         | 2,0        | 11         | 5,6         | 197         | 100,0        |
| 1948                                  | 58         | 14,4        | 272         | 67,5        | 30         | 7,4         | 8          | 2,0        | 7            | 1,7        | 11         | 2,7        | 2         | 0,5        | 1         | 0,2        | 14         | 3,5         | 403         | 100,0        |
| 1949                                  | 68         | 15,2        | 282         | 63,1        | 24         | 5,4         | 17         | 3,8        | 2            | 0,4        | 8          | 1,8        | 4         | 0,9        | 3         | 0,7        | 39         | 8,7         | 447         | 100,0        |
| 1950                                  | 63         | 23,2        | 122         | 45,0        | 26         | 9,6         | 19         | 7,0        | 1            | 0,4        | 8          | 3,0        | 2         | 0,7        | 6         | 2,2        | 24         | 8,9         | 271         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                       | <b>228</b> | <b>17,1</b> | <b>799</b>  | <b>60,1</b> | <b>93</b>  | <b>7,0</b>  | <b>46</b>  | <b>3,5</b> | <b>15</b>    | <b>1,1</b> | <b>30</b>  | <b>2,3</b> | <b>14</b> | <b>1,1</b> | <b>15</b> | <b>1,1</b> | <b>90</b>  | <b>6,8</b>  | <b>1330</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Governo Vargas (1951-1954)</b>     |            |             |             |             |            |             |            |            |              |            |            |            |           |            |           |            |            |             |             |              |
| 1951                                  | 53         | 20,5        | 128         | 49,6        | 25         | 9,7         | 23         | 8,9        | 2            | 0,8        | 6          | 2,3        | 2         | 0,8        | 3         | 1,2        | 16         | 6,2         | 258         | 100,0        |
| 1952                                  | 45         | 15,0        | 187         | 62,3        | 16         | 5,3         | 9          | 3,0        | 2            | 0,7        | 7          | 2,3        | 5         | 1,7        | 4         | 1,3        | 25         | 8,3         | 300         | 100,0        |
| 1953                                  | 51         | 14,4        | 232         | 65,4        | 22         | 6,2         | 17         | 4,8        | 1            | 0,3        | 7          | 2,0        | 4         | 1,1        | 4         | 1,1        | 17         | 4,8         | 355         | 100,0        |
| 1954                                  | 47         | 20,3        | 126         | 54,3        | 18         | 7,8         | 4          | 1,7        | 2            | 0,9        | 4          | 1,7        | 2         | 0,9        | 1         | 0,4        | 28         | 12,1        | 232         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                       | <b>196</b> | <b>17,1</b> | <b>673</b>  | <b>58,8</b> | <b>81</b>  | <b>7,1</b>  | <b>53</b>  | <b>4,6</b> | <b>7</b>     | <b>0,6</b> | <b>24</b>  | <b>2,1</b> | <b>13</b> | <b>1,1</b> | <b>12</b> | <b>1,0</b> | <b>86</b>  | <b>7,5</b>  | <b>1145</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Vargas/ Café Filho (1954-1955)</b> |            |             |             |             |            |             |            |            |              |            |            |            |           |            |           |            |            |             |             |              |
| <b>1955</b>                           | <b>42</b>  | <b>13,1</b> | <b>207</b>  | <b>64,7</b> | <b>24</b>  | <b>7,5</b>  | <b>5</b>   | <b>1,6</b> | <b>3</b>     | <b>0,9</b> | <b>10</b>  | <b>3,1</b> | <b>4</b>  | <b>1,3</b> | <b>4</b>  | <b>1,3</b> | <b>21</b>  | <b>6,6</b>  | <b>320</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Governo JK (1956-1960)</b>         |            |             |             |             |            |             |            |            |              |            |            |            |           |            |           |            |            |             |             |              |
| 1956                                  | 66         | 16,9        | 232         | 59,3        | 29         | 7,4         | 12         | 3,1        | 9            | 2,3        | 5          | 1,3        | 6         | 1,5        | 6         | 1,5        | 26         | 6,6         | 391         | 100,0        |
| 1957                                  | 43         | 15,6        | 155         | 56,2        | 22         | 8,0         | 8          | 2,9        | 6            | 2,2        | 9          | 3,3        | 6         | 2,2        | 2         | 0,7        | 25         | 9,1         | 276         | 100,0        |
| 1958                                  | 35         | 22,7        | 76          | 49,4        | 13         | 8,4         | 4          | 2,6        | 3            | 1,9        | 1          | 0,6        | 8         | 5,2        | 3         | 1,9        | 11         | 7,1         | 154         | 100,0        |
| 1959                                  | 30         | 14,6        | 120         | 58,5        | 11         | 5,4         | 5          | 2,4        | 3            | 1,5        | 7          | 3,4        | 9         | 4,4        | 3         | 1,5        | 17         | 8,3         | 205         | 100,0        |
| 1960                                  | 23         | 15,5        | 81          | 54,7        | 10         | 6,8         | 7          | 4,7        | 1            | 0,7        | 4          | 2,7        | 3         | 2,0        | 1         | 0,7        | 18         | 12,2        | 148         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                       | <b>197</b> | <b>16,8</b> | <b>664</b>  | <b>56,6</b> | <b>85</b>  | <b>7,2</b>  | <b>36</b>  | <b>3,1</b> | <b>22</b>    | <b>1,9</b> | <b>26</b>  | <b>2,2</b> | <b>32</b> | <b>2,7</b> | <b>15</b> | <b>1,3</b> | <b>97</b>  | <b>8,3</b>  | <b>1174</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Governo Jânio (1961)</b>           |            |             |             |             |            |             |            |            |              |            |            |            |           |            |           |            |            |             |             |              |
| <b>1961</b>                           | <b>13</b>  | <b>15,3</b> | <b>46</b>   | <b>54,1</b> | <b>11</b>  | <b>12,9</b> | <b>1</b>   | <b>1,2</b> | <b>0</b>     | <b>0,0</b> | <b>1</b>   | <b>1,2</b> | <b>4</b>  | <b>4,7</b> | <b>0</b>  | <b>0,0</b> | <b>9</b>   | <b>10,6</b> | <b>85</b>   | <b>100,0</b> |
| <b>Governo Jango (1961-1964)</b>      |            |             |             |             |            |             |            |            |              |            |            |            |           |            |           |            |            |             |             |              |
| 1961/Parl                             | 17         | 16,0        | 66          | 62,3        | 8          | 7,5         | 2          | 1,89       | 0            | 0,0        | 2          | 1,9        | 3         | 2,8        | 0         | 0,0        | 8          | 7,5         | 106         | 100,0        |
| 1962/Parl                             | 35         | 22,4        | 69          | 44,2        | 23         | 14,7        | 3          | 1,9        | 2            | 1,3        | 3          | 1,9        | 4         | 2,6        | 2         | 1,3        | 15         | 9,6         | 156         | 100,0        |
| 1963/Pres.                            | 20         | 16,3        | 59          | 48,0        | 14         | 11,4        | 5          | 4,1        | 6            | 4,9        | 3          | 2,4        | 4         | 3,3        | 1         | 0,8        | 11         | 8,9         | 123         | 100,0        |
| 1964/Pres.                            | 0          | 0,0         | 0           | 0,0         | 1          | 50,0        | 0          | 0,0        | 0            | 0,0        | 0          | 0,0        | 0         | 0,0        | 0         | 0,0        | 1          | 50,0        | 2           | 100,0        |
| <b>Subtotal Jango</b>                 | <b>72</b>  | <b>18,6</b> | <b>194</b>  | <b>50,1</b> | <b>46</b>  | <b>11,9</b> | <b>10</b>  | <b>2,6</b> | <b>8</b>     | <b>2,1</b> | <b>8</b>   | <b>2,1</b> | <b>11</b> | <b>2,8</b> | <b>3</b>  | <b>0,8</b> | <b>35</b>  | <b>9,0</b>  | <b>387</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Total (1946-1964)</b>              | <b>748</b> | <b>16,8</b> | <b>2583</b> | <b>58,2</b> | <b>340</b> | <b>7,7</b>  | <b>151</b> | <b>3,4</b> | <b>55</b>    | <b>1,2</b> | <b>99</b>  | <b>2,2</b> | <b>78</b> | <b>1,8</b> | <b>49</b> | <b>1,1</b> | <b>338</b> | <b>7,6</b>  | <b>4441</b> | <b>100,0</b> |
| Regime militar/1 ano                  | 59         | 21,4        | 122         | 44,2        | 44         | 15,9        | 6          | 2,2        | 6            | 2,2        | 10         | 3,6        | 5         | 1,8        | 5         | 1,8        | 19         | 6,9         | 276         | 100,0        |
| <b>Total</b>                          | <b>807</b> | <b>17,1</b> | <b>2705</b> | <b>57,4</b> | <b>384</b> | <b>8,1</b>  | <b>157</b> | <b>3,4</b> | <b>61</b>    | <b>1,3</b> | <b>109</b> | <b>2,3</b> | <b>83</b> | <b>1,7</b> | <b>54</b> | <b>1,1</b> | <b>357</b> | <b>7,6</b>  | <b>4717</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Braga (2007)

A tabela acima nos dá a distribuição das leis por assunto e por ano, organizando as peças legislativas, grosso modo, em dois grandes blocos<sup>135</sup>: (1) leis de maior relevância/complexidade e

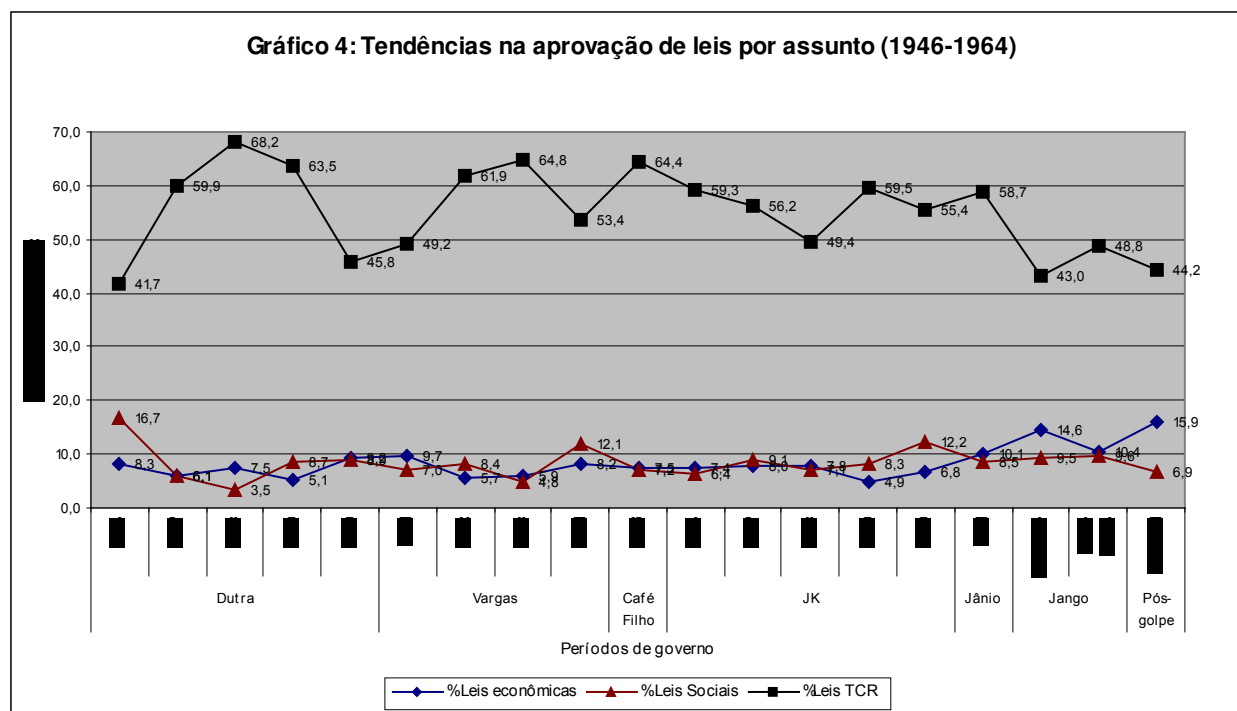
<sup>135</sup> Grosso modo porque há algumas leis e projetos difíceis de classificar, especialmente no tocante à liberação de créditos, que constituem a imensa maioria de leis do período. Alguns autores classificam tais leis como clientelistas (SANTOS, 1995) enquanto outros as classificam como leis econômicas de maior abrangência (BRIGAGÃO, 1973; LIMONGI, 2006). De acordo com este último autor: “As leis de créditos, como a chamaremos de forma simplificada, consistem em alterações do orçamento já em vigor e, portanto, em realocações de recursos destinados aos diversos programas e políticas governamentais. Como tais, são componentes fundamentais na redefinição das prioridades das políticas públicas” (Op. Cit., p. 266). Devido a essa premissa, o autor obtém uma elevada taxa de leis econômicas no período. A leitura das ementas das leis e dos projetos que as originaram, entretanto, não corrobora inteiramente essa proposição, pois uma grande parcela das normas de liberação de crédito não trata de questões substanciais de políticas públicas, motivo pelo qual criamos uma rubrica específica para tais estatutos. Brigagão, por sua vez, em seu estudo pioneiro sobre a produção legal no período é mais cauteloso e pondera que “o campo econômico possa estar, por problemas de classificação, inflacionado em virtude da enorme produção de créditos especiais. Por sua vez, estas medidas são produzidas em maior número não só pelos partidos, como também pelo Executivo, ou ainda, pelo poder Legislativo como um todo” (BRIGAGÃO, Op. Cit.: p. 58). Nas realidade, as chamadas “leis de créditos” tratavam tanto de liberação de créditos para execução de determinadas políticas governamentais, quanto de questões de natureza eminentemente clientelista. Entretanto, não foi possível efetuar esta discriminação nas tabelas e gráficos construídos a seguir, motivo pelo qual criamos uma rubrica exclusivamente para este tipo de proposição. Além do mais, como queríamos testar proposições a respeito da suposta natureza “clientelista” do Legislativo e dos partidos políticos, optamos por conservar uma rubrica em nossa planilha apenas com as leis creditícias e isenções de várias naturezas.

impacto alocativo, que incidem sobre temas substanciais da agenda governamental, incluindo aquelas leis que tratam de temas administrativos, econômicos, autorização de obras relevantes, orçamento, sistema político e leis sociais; (2) de outro lado, leis que tratam de temas de menor relevância/complexidade e impacto alocativo, que tendem a não incidir sobre aspectos substanciais da agenda governamental, tais como aquelas leis referentes à liberação de crédito e isenções de taxas diversas para pessoas físicas e jurídicas individuais, que geralmente autorizam transferências concentradas ou difusas de recursos por parte do Executivo a tais entidades, e leis do tipo “homenagem e utilidade pública”, que visam a concessão de recompensas simbólicas a determinados atores e entidades sociais.

Com efeito, pela tabela podemos observar que, embora tenha havido uma grande proporção de leis do tipo TCR e TDR<sup>136</sup> aprovadas no período, de certa forma corroborando, numa “primeira aproximação”, a visão tradicional de um Legislativo predominantemente orientado para práticas de natureza “clientelista” e pouco afeito ao debate sobre temas substanciais de políticas públicas, podemos observar pelas tendências detectadas no gráfico abaixo que tal padrão não se deu a níveis e a taxas constantes. Ao contrário, o que houve foram variações substanciais entre os diferentes períodos governamentais que tornam mesmo possível a configuração de algumas tendências de longo prazo no tocante ao padrão de leis aprovadas no período:

---

<sup>136</sup> Essas expressões TCR (ou “Transferência Concentrada de Recursos”) e TDR (“Transferência Difusa de Recursos”) são empregadas por Fabiano Santos (SANTOS, 1995; 2003) e por vários outros autores para designar as leis de abrangência individual, local ou setorial e que transferem subsídios para determinadas entidades, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas. Geralmente, esse tipo de proposição é caracterizado pela literatura como sendo de natureza “clientelista”, daí que tenhamos incluído em nossa tipologia esse conceitos para designar o conjunto de leis que transferem recursos ou concedem subsídios a entidades individuais, com o fito de fundamentar melhor a discussão sobre a natureza mais ou menos “clientelista” ou *pork barrel* da atividade legiferante de cada um dos atores analisados.

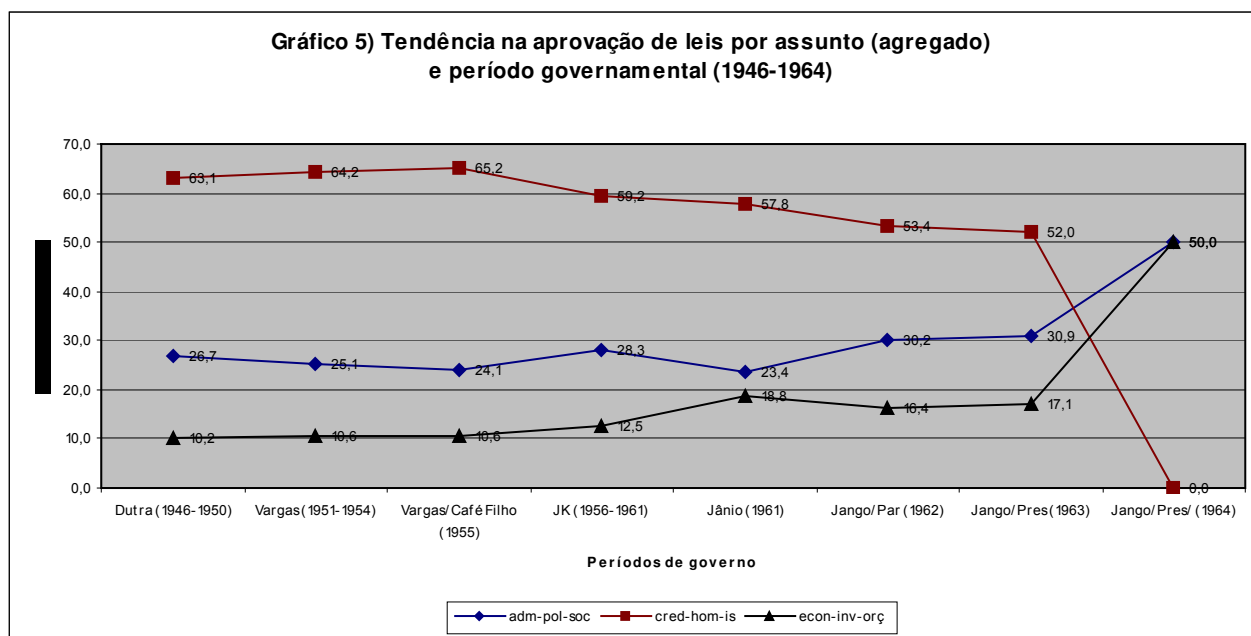


Pelo gráfico acima podemos observar que, embora houvesse um padrão errático no tocante à produção de leis do tipo TCR no período, o percentual de tais leis tendeu a decrescer após a renúncia de Jânio Quadros, e o início da fase parlamentarista do governo de João Goulart, quando os partidos de esquerda tiveram maior percentual de cadeiras no parlamento, como veremos a seguir. Essa tendência declinante permaneceu no primeiro ano do regime militar, após os expurgos nos órgãos legislativos devidos aos atos institucionais do regime.

No que se referem às leis econômicas, deu-se o movimento inverso, ou seja, houve uma tendência crescente no percentual de aprovação de leis econômicas por período de governo (embora isso não tenha ocorrido de maneira tão linear quanto em relação ao número absoluto de leis) que não foi invertida mesmo no primeiro ano do regime militar, ao contrário do que ocorreu com as leis sociais aprovadas. A nosso ver, esses dados podem evidenciar um aumento relativo do Legislativo na elaboração da política econômica no pré-64, especialmente a partir da instauração do sistema de governo parlamentarista, colocando problemas às teses daqueles que preconizam uma tendência progressiva e inexorável ao “insulamento burocrático” no pré-1964, especialmente após o governo JK (BARROS, 1975; CORREIA LAGO, 1982; NUNES, 1992, LEOPOLDI, 1993; dentre outros). Entretanto, apenas uma análise mais acurada do conteúdo e da relevância de cada uma das leis aprovadas, que apenas esboçaremos no próximo capítulo, somadas à feitura de estudos de

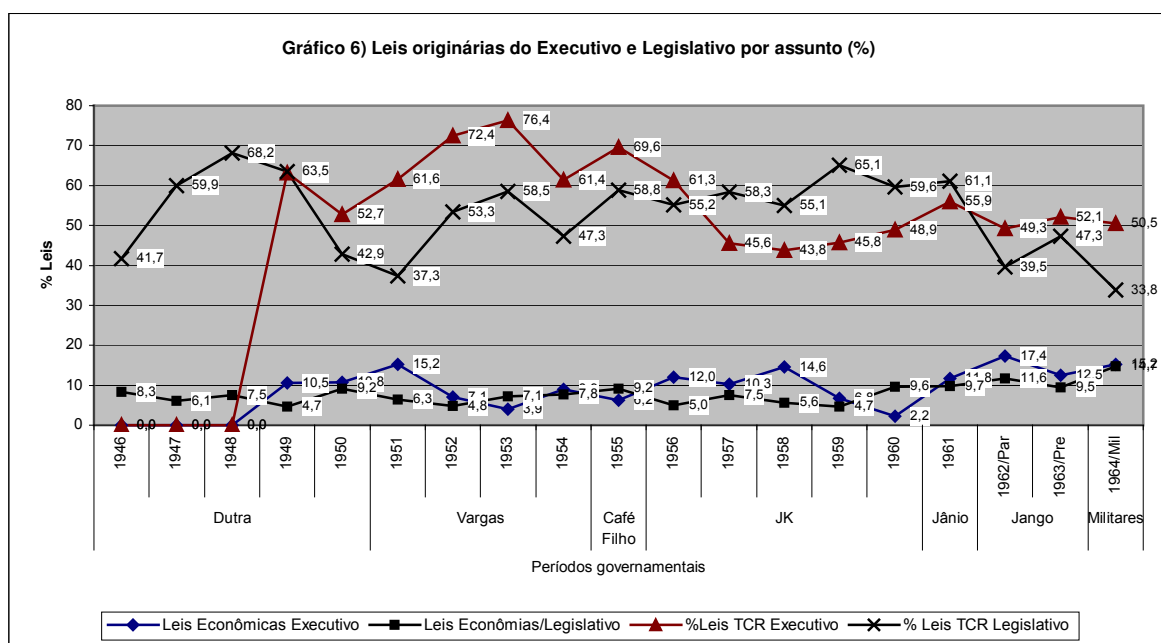
caso sistemáticos sobre a tramitação das proposições mais relevantes em tramitação no Congresso, nos permitiria efetuar uma análise mais aprofundada desse fenômeno.

Essa tendência ao aumento relativo da proporção de leis econômicas e afins ao longo dos sucessivos períodos governamentais, torna-se mais claro se analisarmos de forma mais agregada as tendências na aprovação dos grandes blocos de leis (administrativo/social/sistema político; créditos/homenagens/isenções; economia-financeiras/orçamentos/obras/investimentos) por período governamental:



Agregando os dados por grandes blocos de áreas temáticas e período governamental, as evidências disponíveis a partir da produção legal também não nos autorizam a inferir, sem maiores qualificações, que estaria havendo qualquer processo de “insulamento burocrático” no período. Ao contrário, o que se observa após o período JK é um aumento proporcional significativo, embora não perfeitamente linear, na produção legislativa nas grandes áreas temáticas “Economia/Investimento/Orçamento” e, especialmente no campo “Administrativo/Político/Social”, havendo em consequência uma diminuição relativa na legislação de menor impacto alocativo. Entretanto, o gráfico acima apenas indica estar havendo, ao longo do período, uma maior propensão dos órgãos legislativos a legislar sobre temas gerais de maior relevância, em detrimento de autorizações de transferências de recursos de menor impacto alocativo. Pouca informação podemos obter, através da análise de tais informações, sobre as fontes bem como sobre as causas de tal mudança.

Para tanto, devemos dar um passo adiante e contrastar as agendas legislativas do Executivo e do Legislativo por assunto, tais como se corporificam na taxa de autoria das leis aprovadas de cada um destes atores políticos. Essas evidências também nos permitem problematizar teses existentes acerca da natureza essencialmente clientelista do Legislativo, enquanto o Executivo se dedicaria a propor medidas de maior abrangência, sendo uma espécie de portador da “racionalidade” do sistema ao deter praticamente o monopólio sobre a arena regulatória sobre assuntos gerais, especialmente econômicos e administrativos (CAMPOS, 1975; SOUZA, 1990). Uma resposta empiricamente mais fundamentada sobre as agendas aprovadas por ambos os poderes nas sucessivas gestões governamentais do período 1946-1964, nos é dada pelo gráfico abaixo:



Também aqui as evidências disponíveis sobre a distribuição de leis por assunto, a empregamos os critérios utilizados pela literatura especializada, colocam em xeque a tradicional imagem de um Legislativo “clientelista” em contraposição a um Executivo “insulado” e monopolizador da racionalidade “desenvolvimentista”, quase que exclusivamente orientado para a tomada de decisões econômicas e político-administrativas de natureza geral. Podemos observar a existência de um grande percentual de leis de natureza “clientelista” originárias tanto do Executivo quanto do Legislativo, embora a proporção relativa entre tais normas seja distinta ao longo dos vários períodos governamentais: enquanto no governo Vargas a proporção de leis de natureza TCR de autoria do Executivo tendeu a suplantar a mesma proporção do Legislativo, durante o governo JK tais proporções se inverteram. De qualquer maneira, fica evidente que tanto o Executivo quanto o Legislativo são fontes de normas mais abrangentes e “clientelistas”, apresentando uma agenda

bastante semelhante nesse sentido embora essa semelhança não seja tão linear quanto a apontada por outros estudos que analisam as leis aprovadas num elevado nível de agregação (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2006).

Por outro lado, com o progressivo crescimento das bancadas situadas mais à esquerda do espectro político-partidário no parlamento, parece haver uma ligeira mas significativa mudança no padrão de aprovação de leis, com um aumento na proporção de leis econômicas de maior relevância e uma diminuição na proporção de leis de cunho “clientelista”. Isso evidencia que, especialmente com o crescimento da bancada petebista no interior dos órgãos legislativos, parece ter havido uma tendência à maior participação relativa dos partidos e do Legislativo de uma maneira geral na discussão e aprovação de proposições de natureza econômica.

Podemos encerrar aqui este breve exame das leis aprovadas no período. Observamos que, ao contrário da imagem tradicional de um Executivo forte, “insulado” dos partidos políticos e praticamente monopolizando as decisões gerais sobre temas administrativos e econômicos, o padrão que emerge é um pouco mais complexo. Tanto o Executivo quanto o Legislativo aprovam uma grande proporção de leis “clientelistas”, embora essa proporção tenha decaído ao longo do tempo. Tanto o Executivo quanto o Legislativo tenderam a aprovar um percentual cada vez maior de leis econômicas ao longo do tempo, evidenciando uma vez mais que, ao invés de um progressivo “insulamento” burocrático que conduziria de maneira linear e sem a necessidade de rupturas institucionais a um Estado autoritário, podemos pelo menos aventar a hipótese de que poderia estar havendo um processo de maior participação relativa e de maior institucionalização dos órgãos legislativos no processo deliberativo sobre temas de maior relevância, especificamente sobre decisões econômicas.

Isto posto, podemos agora adentrar no ponto central de nosso estudo, que é a análise dos projetos de lei propostos e aprovados por cada um dos atores relevantes atuantes no período, com vistas a reconstituir com maior precisão os padrões e as tendências das relações entre o Executivo e o Legislativo, especialmente no tocante ao debate e à deliberação sobre temas de natureza econômico-financeira.

### 3.4) Os projetos de lei propostos e aprovados no período e a agenda econômica do Executivo e do Legislativo.

Antes de continuar a análise iniciada no item anterior, cabe fornecer um panorama geral do universo de projetos examinados. Ao todo foram apresentados entre os anos de 1947 e 1964, conforme os dados do gráfico 1, 22.883 projetos de lei, dos quais conseguimos tabular informações sobre 22.245 deles<sup>137</sup>. A origem agregada assim como os resultados globais (desagregados) dos PLs apresentados e aprovados entre janeiro de 1947 e março de 1964, encontram-se sintetizados na tabela abaixo:

**Tabela 3: Total de projetos de lei , autor (desagregado) X resultado (desagregado)  
(PLs apresentados entre 1947-1964)**

|                     | Executivo |       | Conselho de Ministros |       | Judiciário |       | Legislativo (Comissões) |       | Legislativo (Deputados) |       | Legislativo (Senado) |       | Total |       |
|---------------------|-----------|-------|-----------------------|-------|------------|-------|-------------------------|-------|-------------------------|-------|----------------------|-------|-------|-------|
|                     | N         | %     | N                     | %     | N          | %     | N                       | %     | N                       | %     | N                    | %     | N     | %     |
| Aprovados           | 1459      | 54,9  | 78                    | 34,5  | 87         | 45,8  | 1900                    | 77,0  | 1894                    | 11,6  | 150                  | 42,4  | 5568  | 25,0  |
| Arquivado           | 616       | 23,2  | 65                    | 28,8  | 97         | 51,1  | 264                     | 10,7  | 12248                   | 74,9  | 158                  | 44,6  | 13448 | 60,5  |
| Prejudicado         | 136       | 5,1   | 6                     | 2,7   | 1          | 0,5   | 121                     | 4,9   | 295                     | 1,8   | 4                    | 1,1   | 563   | 2,5   |
| Rejeitado           | 119       | 4,5   | 6                     | 2,7   | 4          | 2,1   | 168                     | 6,8   | 1662                    | 10,2  | 36                   | 10,2  | 1995  | 9,0   |
| Rejeitado no Senado | 17        | 0,6   | 0                     | 0,0   | 0          | 0,0   | 2                       | 0,1   | 56                      | 0,3   | 0                    | 0,0   | 75    | 0,3   |
| Retirado pelo autor | 291       | 10,9  | 69                    | 30,5  | 0          | 0,0   | 3                       | 0,1   | 76                      | 0,5   | 0                    | 0,0   | 439   | 2,0   |
| Vetado              | 20        | 0,8   | 1                     | 0,4   | 1          | 0,5   | 9                       | 0,4   | 110                     | 0,7   | 6                    | 1,7   | 147   | 0,7   |
| SI                  | 1         | 0,0   | 1                     | 0,4   | 0          | 0,0   | 0                       | 0,0   | 8                       | 0,0   | 0                    | 0,0   | 10    | 0,0   |
| Total               | 2659      | 100,0 | 226                   | 100,0 | 190        | 100,0 | 2467                    | 100,0 | 16349                   | 100,0 | 354                  | 100,0 | 22245 | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Duas características gerais devem ser destacadas do padrão de proposição e aprovação de PLs acima evidenciados no período em tela *vis-à-vis* o período democrático brasileiro mais recente: (1) As relativamente baixas taxas agregadas médias de aprovação dos PLs pelo Executivo, que no pós-1988 esteve acima de 70,0% em média, de acordo com os dados constantes nos estudos de FIGUEIREDO & LIMONGI (1999; 2006); (2) O alto percentual de projetos sugeridos, assim como a alta taxa de projetos de lei aprovados pelas Comissões Legislativas, que ficou em média acima de 76,4% ao longo do período, uma taxa de aprovação superior inclusive à do Executivo. Isso se deve, provavelmente, ao fato de que muitos dos projetos de liberação de crédito eram convertidos em

<sup>137</sup> O número de projetos aprovados é superior aos número de leis sancionadas no período porque muitas vezes houve uma fusão de projetos semelhantes para dar origem a uma mesma lei durante a tramitação dos mesmos, além de um projeto de lei poder dar origem a outras normas, como por exemplo Decretos Legislativos que regulamentam questões internas ao Congresso Nacional e não dependem da sanção do presidente da República. Além disso, a tabela acima não contém os resultados dos 304 projetos apresentados em 1946 e outros apresentados em 1964, após o golpe de Estado que afastou João Goulart.

projetos da Comissão através de solicitação de mensagens de outros poderes, pelo menos antes da elaboração do novo Regimento Interno da Câmara em 1949. Por outro lado, dos 22.245 projetos de lei por nós examinados, 2.467 foram propostos pelas Comissões Legislativas, especialmente as Comissões Permanentes, totalizando o elevado percentual de 10,9%. Como esperado, foram os deputados individualmente considerados que tiveram a maior proporção de envio (91,0%) e o menor percentual de aprovação (11,6%) de projetos no período .

Entretanto, no nível de agregação em que estamos trabalhando, e antes de proceder a uma análise detalhada das relações entre o Executivo e do padrão de aprovação de PLs em cada período governamental, devemos fornecer evidências que permitam responder às seguintes perguntas:

(1) Qual o conteúdo da agenda proposta e aprovada por cada um dos atores relevantes acima enumerados (com destaque para o Executivo, os Deputados e as Comissões Legislativas), especialmente no tocante aos projetos de lei sobre temas econômicos?;

(2) Qual o grau de sucesso e de fracasso da agenda proposta por cada um destes atores, especialmente a agenda econômica proposta pelo Executivo nos vários períodos governamentais?;

(3) Quais as relações entre o Executivo e o Legislativo no processo de formação da política econômica em cada um dos períodos de governo? O Legislativo comportou-se como um *veto player* no tocante às propostas de política econômica do Executivo, conforme defendido pela visão clássica de Celso Furtado (FURTADO, 1965)?

O objetivo das páginas que seguem é apresentar algumas evidências que permitam uma discussão mais fundamentada a esse respeito, bem como a apreensão de uma eventual dinâmica de funcionamento nos sucessivos períodos governamentais que durou a chamada “democracia populista”. A partir da apresentação de tais evidências quantitativas, podemos formular com mais precisão os problemas que procuraremos abordar nos capítulos seguintes.

No tocante à distribuição por assunto dos projetos de lei apresentados no período, ela é a seguinte:

**Tabela 4: Projetos de lei apresentados (por autor e assunto), 1947-1964**

| Autor                 | Adm         |             | Créd/ I se  |             | Eco         |             | Hom        |            | Mod.       |            | Obras       |            | Orçam.     |            | Política   |            | Social      |             | Total        |              |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
|                       | N           | %           | N           | %           | N           | %           | N          | %          | N          | %          | N           | %          | N          | %          | N          | %          | N           | %           | N            | %            |
| Executivo             | 450         | 16,0        | 1667        | 59,4        | 289         | 10,3        | 16         | 0,6        | 30         | 1,1        | 82          | 2,9        | 48         | 1,7        | 13         | 0,5        | 212         | 7,6         | 2807         | 100,0        |
| Conselho de Ministros | 33          | 14,6        | 112         | 49,6        | 50          | 22,1        | 0          | 0,0        | 7          | 3,1        | 7           | 3,1        | 6          | 2,7        | 1          | 0,4        | 10          | 4,4         | 226          | 100,0        |
| Judiciário            | 45          | 23,7        | 140         | 73,7        | 0           | 0,0         | 1          | 0,5        | 0          | 0,0        | 0           | 0,0        | 0          | 0,0        | 1          | 0,5        | 3           | 1,6         | 190          | 100,0        |
| Legislativo/Comissões | 990         | 39,6        | 1133        | 45,3        | 156         | 6,2         | 18         | 0,7        | 8          | 0,3        | 33          | 1,3        | 42         | 1,7        | 18         | 0,7        | 105         | 4,2         | 2503         | 100,0        |
| Legislativo/Partidos  | 3295        | 19,6        | 6347        | 37,8        | 2128        | 12,7        | 738        | 4,4        | 220        | 1,3        | 915         | 5,5        | 178        | 1,1        | 304        | 1,8        | 2646        | 15,8        | 16771        | 100,0        |
| Legislativo/Senado    | 106         | 27,4        | 47          | 12,1        | 65          | 16,8        | 59         | 15,2       | 9          | 2,3        | 13          | 3,4        | 2          | 0,5        | 18         | 4,7        | 68          | 17,6        | 387          | 100,0        |
| <b>Total</b>          | <b>4919</b> | <b>21,5</b> | <b>9446</b> | <b>41,3</b> | <b>2688</b> | <b>11,7</b> | <b>832</b> | <b>3,6</b> | <b>274</b> | <b>1,2</b> | <b>1050</b> | <b>4,6</b> | <b>276</b> | <b>1,2</b> | <b>355</b> | <b>1,6</b> | <b>3044</b> | <b>13,3</b> | <b>22884</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Braga (2007)

Também nesse caso os dados são de certa forma surpreendentes e contrastam com a imagem de um Executivo “insulado” e portador exclusivo de uma suposta “racionalidade desenvolvimentista”, em contraposição a um Legislativo composto exclusivamente por parlamentares preocupados em transferir recursos para suas bases eleitorais e desinteressados em políticas de maior impacto alocativo.

Com efeito, foi o Executivo no período presidencialista, juntamente com o Judiciário, os atores que mais apresentaram projetos de lei transferindo recursos para entidades específicas e indivíduos, um tipo de proposição que é tradicionalmente tratado na literatura como de natureza “clientelista”. Por outro lado, no tocante à sugestão de projetos sobre temas econômicos e de maior impacto alocativo, os maiores percentuais foram obtidos pelo Conselho de Ministros durante o período parlamentarista (22,1%), pelo Senado Federal (16,8%) e pelos deputados em seguida, com 12,9% de projetos tratando de temas econômicos, o que pode ser considerado um percentual alto em termos relativos.

Vejamos inicialmente o comportamento da distribuição dos projetos de lei propostos pelos atores relevantes no período, pelos principais assuntos e período de governo.

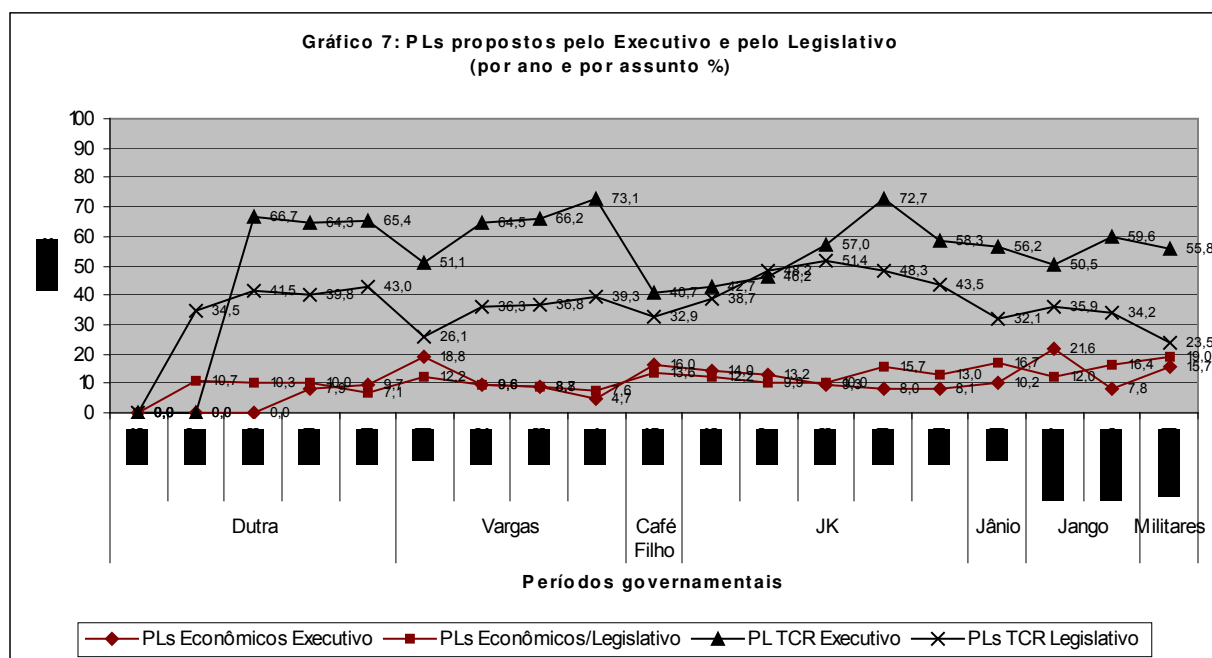
**Tabela 5: Projetos de lei apresentados, 1947-1964**  
(por assunto e período de governo/ ano)

|                                       | Adm         |             | Créd/ Is    |             | Eco.        |             | Hom        |             | Mod.       |            | Obras       |            | Orçam.     |            | Política   |            | Social      |             | Total        |              |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
|                                       | N           | %           | N           | %           | N           | %           | N          | %           | N          | %          | N           | %          | N          | %          | N          | %          | N           | %           | N            | %            |
| <b>Governo Dutra (1946-1950)</b>      |             |             |             |             |             |             |            |             |            |            |             |            |            |            |            |            |             |             |              |              |
| 1947                                  | 348         | 28,1        | 427         | 34,5        | 134         | 10,8        | 18         | 1,5         | 29         | 2,3        | 76          | 6,1        | 5          | 0,4        | 21         | 1,7        | 181         | 14,6        | 1239         | 100,0        |
| 1948                                  | 381         | 24,6        | 638         | 41,2        | 163         | 10,5        | 54         | 3,5         | 13         | 0,8        | 102         | 6,6        | 7          | 0,5        | 19         | 1,2        | 172         | 11,1        | 1549         | 100,0        |
| 1949                                  | 364         | 25,1        | 640         | 44,1        | 142         | 9,8         | 38         | 2,6         | 2          | 0,1        | 64          | 4,4        | 7          | 0,5        | 21         | 1,4        | 172         | 11,9        | 1450         | 100,0        |
| 1950                                  | 248         | 19,6        | 598         | 47,3        | 95          | 7,5         | 54         | 4,3         | 4          | 0,3        | 81          | 6,4        | 7          | 0,6        | 13         | 1,0        | 165         | 13,0        | 1265         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                       | <b>1341</b> | <b>24,4</b> | <b>2303</b> | <b>41,8</b> | <b>534</b>  | <b>9,7</b>  | <b>164</b> | <b>3,0</b>  | <b>48</b>  | <b>0,9</b> | <b>323</b>  | <b>5,9</b> | <b>26</b>  | <b>0,5</b> | <b>74</b>  | <b>1,3</b> | <b>690</b>  | <b>12,5</b> | <b>5503</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Governo Vargas (1951-1954)</b>     |             |             |             |             |             |             |            |             |            |            |             |            |            |            |            |            |             |             |              |              |
| 1951                                  | 348         | 22,1        | 447         | 28,4        | 199         | 12,6        | 100        | 6,3         | 14         | 0,9        | 166         | 10,5       | 8          | 0,5        | 25         | 1,6        | 268         | 17,0        | 1575         | 100,0        |
| 1952                                  | 327         | 27,2        | 492         | 40,9        | 117         | 9,7         | 37         | 3,1         | 9          | 0,7        | 73          | 6,1        | 9          | 0,7        | 8          | 0,7        | 131         | 10,9        | 1203         | 100,0        |
| 1953                                  | 341         | 27,4        | 526         | 42,3        | 108         | 8,7         | 37         | 3,0         | 2          | 0,2        | 59          | 4,7        | 9          | 0,7        | 19         | 1,5        | 142         | 11,4        | 1243         | 100,0        |
| 1954                                  | 298         | 29,7        | 472         | 47,0        | 68          | 6,8         | 15         | 1,5         | 10         | 1,0        | 23          | 2,3        | 10         | 1,0        | 19         | 1,9        | 90          | 9,0         | 1005         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                       | <b>1314</b> | <b>26,1</b> | <b>1937</b> | <b>38,5</b> | <b>492</b>  | <b>9,8</b>  | <b>189</b> | <b>3,8</b>  | <b>35</b>  | <b>0,7</b> | <b>321</b>  | <b>6,4</b> | <b>36</b>  | <b>0,7</b> | <b>71</b>  | <b>1,4</b> | <b>631</b>  | <b>12,6</b> | <b>5026</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Vargas/ Café Filho (1954-1955)</b> |             |             |             |             |             |             |            |             |            |            |             |            |            |            |            |            |             |             |              |              |
| <b>1955</b>                           | <b>256</b>  | <b>25,6</b> | <b>357</b>  | <b>35,7</b> | <b>135</b>  | <b>13,5</b> | <b>45</b>  | <b>4,5</b>  | <b>4</b>   | <b>0,4</b> | <b>49</b>   | <b>4,9</b> | <b>9</b>   | <b>0,9</b> | <b>21</b>  | <b>2,1</b> | <b>123</b>  | <b>12,3</b> | <b>999</b>   | <b>100,0</b> |
| <b>Governo JK (1956-1960)</b>         |             |             |             |             |             |             |            |             |            |            |             |            |            |            |            |            |             |             |              |              |
| 1956                                  | 263         | 20,0        | 520         | 39,6        | 161         | 12,3        | 36         | 2,7         | 34         | 2,6        | 41          | 3,1        | 22         | 1,7        | 27         | 2,1        | 209         | 15,9        | 1313         | 100,0        |
| 1957                                  | 248         | 17,3        | 696         | 48,6        | 143         | 10,0        | 48         | 3,3         | 32         | 2,2        | 23          | 1,6        | 18         | 1,3        | 28         | 2,0        | 197         | 13,7        | 1433         | 100,0        |
| 1958                                  | 208         | 17,3        | 635         | 52,9        | 116         | 9,7         | 38         | 3,2         | 10         | 0,8        | 21          | 1,7        | 34         | 2,8        | 12         | 1,0        | 127         | 10,6        | 1201         | 100,0        |
| 1959                                  | 206         | 14,6        | 721         | 51,1        | 208         | 14,8        | 27         | 1,9         | 9          | 0,6        | 35          | 2,5        | 26         | 1,8        | 20         | 1,4        | 158         | 11,2        | 1410         | 100,0        |
| 1960                                  | 214         | 19,2        | 518         | 46,6        | 134         | 12,1        | 32         | 2,9         | 5          | 0,4        | 44          | 4,0        | 37         | 3,3        | 19         | 1,7        | 109         | 9,8         | 1112         | 100,0        |
| <b>Subtotal</b>                       | <b>1139</b> | <b>17,6</b> | <b>3090</b> | <b>47,8</b> | <b>762</b>  | <b>11,8</b> | <b>181</b> | <b>2,8</b>  | <b>90</b>  | <b>1,4</b> | <b>164</b>  | <b>2,5</b> | <b>137</b> | <b>2,1</b> | <b>106</b> | <b>1,6</b> | <b>800</b>  | <b>12,4</b> | <b>6469</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Governo Jânio (1961)</b>           |             |             |             |             |             |             |            |             |            |            |             |            |            |            |            |            |             |             |              |              |
| <b>1961</b>                           | <b>270</b>  | <b>21,4</b> | <b>458</b>  | <b>36,3</b> | <b>197</b>  | <b>15,6</b> | <b>47</b>  | <b>3,7</b>  | <b>25</b>  | <b>2,0</b> | <b>25</b>   | <b>2,0</b> | <b>16</b>  | <b>1,3</b> | <b>17</b>  | <b>1,3</b> | <b>206</b>  | <b>16,3</b> | <b>1261</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Governo Jango (1961-1964)</b>      |             |             |             |             |             |             |            |             |            |            |             |            |            |            |            |            |             |             |              |              |
| 1962/Parl                             | 233         | 20,4        | 440         | 38,5        | 158         | 13,8        | 56         | 4,9         | 27         | 2,4        | 22          | 1,9        | 13         | 1,1        | 21         | 1,8        | 173         | 15,1        | 1143         | 100,0        |
| 1963/Pres.                            | 245         | 14,4        | 622         | 36,6        | 266         | 15,7        | 83         | 4,9         | 25         | 1,5        | 125         | 7,4        | 27         | 1,6        | 21         | 1,2        | 285         | 16,8        | 1699         | 100,0        |
| 1964/Pres.                            | 23          | 15,9        | 75          | 51,7        | 18          | 12,4        | 3          | 2,1         | 3          | 2,1        | 4           | 2,8        | 3          | 2,1        | 2          | 1,4        | 14          | 9,7         | 145          | 100,0        |
| <b>Subtotal Jango</b>                 | <b>501</b>  | <b>16,8</b> | <b>1137</b> | <b>38,1</b> | <b>442</b>  | <b>14,8</b> | <b>142</b> | <b>4,8</b>  | <b>55</b>  | <b>1,8</b> | <b>151</b>  | <b>5,1</b> | <b>43</b>  | <b>1,4</b> | <b>44</b>  | <b>1,5</b> | <b>472</b>  | <b>15,8</b> | <b>2987</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Pós-golpe (1964)</b>               |             |             |             |             |             |             |            |             |            |            |             |            |            |            |            |            |             |             |              |              |
| <b>Regime militar/ 1ano</b>           | <b>98</b>   | <b>15,3</b> | <b>164</b>  | <b>25,7</b> | <b>126</b>  | <b>19,7</b> | <b>64</b>  | <b>10,0</b> | <b>17</b>  | <b>2,7</b> | <b>17</b>   | <b>2,7</b> | <b>9</b>   | <b>1,4</b> | <b>22</b>  | <b>3,4</b> | <b>122</b>  | <b>19,1</b> | <b>639</b>   | <b>100,0</b> |
| <b>Total</b>                          | <b>4919</b> | <b>21,5</b> | <b>9446</b> | <b>41,3</b> | <b>2688</b> | <b>11,7</b> | <b>832</b> | <b>3,6</b>  | <b>274</b> | <b>1,2</b> | <b>1050</b> | <b>4,6</b> | <b>276</b> | <b>1,2</b> | <b>355</b> | <b>1,6</b> | <b>3044</b> | <b>13,3</b> | <b>22884</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Braga (2007)

A tabela acima nos fornece algumas informações agregadas importantes para um estudo mais sistemático das agendas dos principais atores que participavam do processo decisório no período, tal como corporificadas nos projetos de lei propostos e aprovados por cada um deles. Essa tabela será a base empírica de algumas considerações feitas a seguir, e do estudo que faremos da agenda proposta e aprovada pelo Executivo. Através dessa tabela, pode-se observar que o número de proposições de menor impacto alocativo (TCRs) sugeridas pelos diferentes atores, é significativamente inferior ao número de proposições dessa mesma natureza aprovadas por cada um deles, evidenciando uma maior facilidade para a aprovação deste tipo de proposições, especialmente leis creditícias. Por outro lado, o percentual de projetos de lei referentes à área temática econômica também aumentou ligeiramente ao longo dos sucessivos governos, embora este aumento não tenha sido perfeitamente linear.

Dos dados constantes da tabela acima, podemos derivar o seguinte gráfico, que nos indica o tipo de proposição sugerida pelo Executivo e pelo Legislativo ao longo dos sucessivos anos e períodos governamentais:



O gráfico acima pode ilustrar nossa tese de que estava ocorrendo uma lenta mas progressiva mudança de padrão no papel do Legislativo ao longo do período 1946-1964, em virtude da maior institucionalização dos órgãos legislativos e, especialmente, do sistema partidário, com o crescimento de partidos de centro-esquerda ocasionando uma pressão por uma maior participação

do parlamento no processo decisório sobre as políticas governamentais de uma maneira geral, especificamente sobre as políticas sociais e relacionadas à definição dos rumos da economia brasileira no período enfocado.

Essa mudança se evidenciava tanto pela distribuição dos percentuais quanto dos números absolutos dos projetos apresentados, e fica ainda mais clara se contrastarmos os dois anos para os quais o número absoluto de projetos apresentados é semelhante: o antepenúltimo ano do governo Dutra (quando foram apresentados 1549 projetos de lei) e o ano de 1963, às vésperas da crise final que levou à derrubada de João Goulart, quando foram apresentados ao todo 1699 projetos. Com efeito, analisando os dados podemos observar uma acentuada diminuição do número de proposições TR apresentadas pelo Legislativo, e um forte aumento do número de projetos sobre temas econômicos, nesse último caso tanto em número absolutos (160 projetos econômicos, em 1949; 265 em 1963), quanto em números percentuais (10,0% em 1949 => 16,3% em 1963). Entretanto, mais importante do que os indicadores agregados, é o *conteúdo* dos projetos apresentados e aprovados. Como veremos nos próximos itens, e como já observado por alguns outros autores (BIELSCHOWSKY, 1998; SANTOS, 2003), a conjuntura do início dos anos 60 foi uma conjuntura de acentuada polarização e radicalização ideológicas e de forte debate sobre projetos e estratégias de desenvolvimento econômico. Agregariamos que uma das formas de manifestação deste contexto radicalizado no funcionamento do Legislativo no período foi a apresentação, por partidos de centro-esquerda representados no Congresso Nacional (especialmente PTB e PSB), de uma grande quantidade de projetos de lei propondo alterações substantivas no modelo de desenvolvimento econômico então vigente, e que poderíamos qualificar como projetos “nacional-desenvolvimentistas” da ala mais radical, para usar a expressão empregada por (BIELSCHOWSKY, 1998). Tais projetos provocaram forte resistência nos meios conservadores e foram na maior parte rejeitados ou arquivados pelo Legislativo, e explica porque Furtado, em análise publicada logo após o golpe de 1964 (FURTADO, 1965), atribuiu ao Legislativo o papel de principal “obstáculo” ao desenvolvimento econômico capitalista no Brasil, em tese que teve grande repercussão nos meios de esquerda, aqui e em outras partes da América Latina.

Entretanto, antes de entrarmos na análise da agenda econômica substantiva proposta e aprovada por cada um dos atores no Congresso Nacional, resta-nos fornecer alguns indicadores quantitativos relevantes e examinar a evolução da taxa de aprovação dos projetos de lei apresentados pelos vários agentes, a fim de verificar a plausibilidade da tese segundo a qual o Legislativo comportou-se como um *veto player* para determinadas medidas sugeridas pelo Executivo, especialmente no tocante à aprovação de sua agenda econômica.

O total de PLs apresentados pelo Executivo por ano e nos vários períodos governamentais é dado pela tabela seguinte, discriminando as proposições por assunto:

**Tabela 6: PLs apresentados pelo Executivo, 1948-1964  
(por período governamental e por ano)**

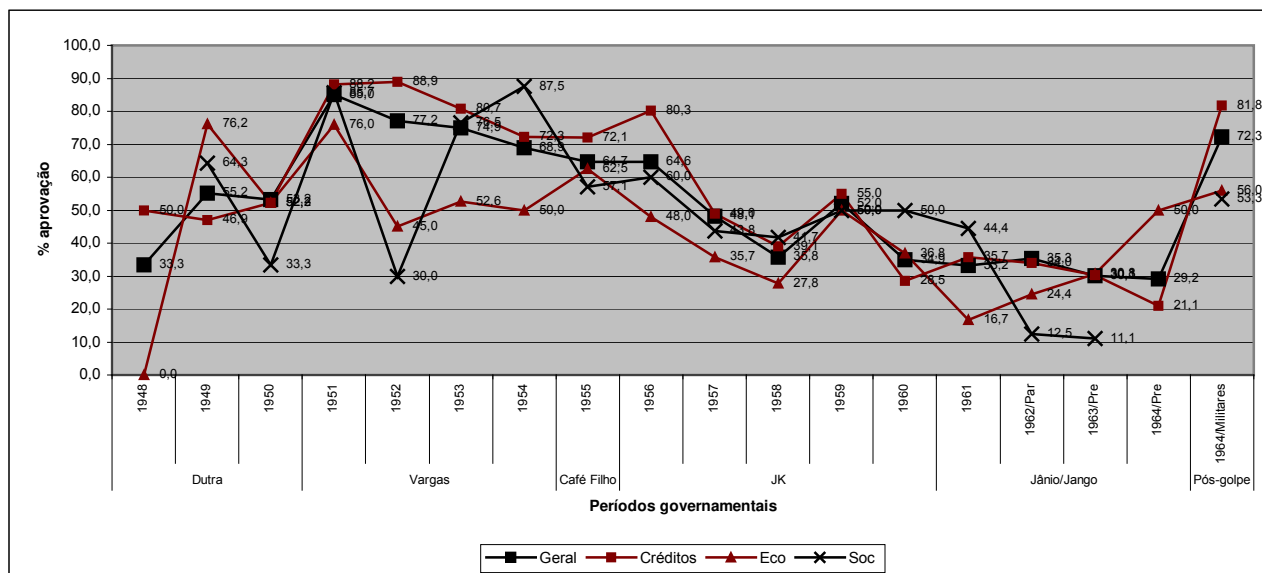
|                   |                 | Adm        |             | Crédito     |             | Economia   |             | Homenagens |            | Mod       |            | Obras     |            | Orçamento |            | Sistema político |            | Social     |            | Total       |              |
|-------------------|-----------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|
|                   |                 | N          | %           | N           | %           | N          | %           | N          | %          | N         | %          | N         | %          | N         | %          | N                | %          | N          | %          | N           | %            |
| Dutra             | 1948            | 1          | 33,3        | 2           | 66,7        | 0          | 0,0         | 0          | 0,0        | 0         | 0,0        | 0         | 0,0        | 0         | 0,0        | 0                | 0,0        | 0          | 0,0        | 3           | 100,0        |
|                   | 1949            | 45         | 17,9        | 162         | 64,3        | 21         | 8,3         | 1          | 0,4        | 0         | 0,0        | 6         | 2,4        | 2         | 0,8        | 1                | 0,4        | 14         | 5,6        | 252         | 100,0        |
|                   | 1950            | 46         | 19,4        | 155         | 65,4        | 23         | 9,7         | 0          | 0,0        | 1         | 0,4        | 3         | 1,3        | 0         | 0,0        | 0                | 0,0        | 9          | 3,8        | 237         | 100,0        |
|                   | 1951            | 24         | 18,0        | 68          | 51,1        | 25         | 18,8        | 0          | 0,0        | 1         | 0,8        | 5         | 3,8        | 3         | 2,3        | 0                | 0,0        | 7          | 5,3        | 133         | 100,0        |
| Vargas/Café Filho | 1952            | 25         | 12,7        | 126         | 64,0        | 20         | 10,2        | 0          | 0,0        | 0         | 0,0        | 12        | 6,1        | 4         | 2,0        | 0                | 0,0        | 10         | 5,1        | 197         | 100,0        |
|                   | 1953            | 21         | 9,6         | 145         | 66,2        | 19         | 8,7         | 5          | 2,3        | 1         | 0,5        | 8         | 3,7        | 1         | 0,5        | 2                | 0,9        | 17         | 7,8        | 219         | 100,0        |
|                   | 1954            | 36         | 17,0        | 155         | 73,1        | 10         | 4,7         | 0          | 0,0        | 1         | 0,5        | 2         | 0,9        | 0         | 0,0        | 0                | 0,0        | 8          | 3,8        | 212         | 100,0        |
|                   | 1955/Café Filho | 39         | 26,0        | 61          | 40,7        | 24         | 16,0        | 1          | 0,7        | 1         | 0,7        | 6         | 4,0        | 1         | 0,7        | 3                | 2,0        | 14         | 9,3        | 150         | 100,0        |
| JK                | 1956            | 38         | 21,3        | 76          | 42,7        | 25         | 14,0        | 3          | 1,7        | 4         | 2,2        | 3         | 1,7        | 6         | 3,4        | 3                | 1,7        | 20         | 11,2       | 178         | 100,0        |
|                   | 1957            | 19         | 17,9        | 49          | 46,2        | 14         | 13,2        | 1          | 0,9        | 5         | 4,7        | 1         | 0,9        | 1         | 0,9        | 0                | 0,0        | 16         | 15,1       | 106         | 100,0        |
|                   | 1958            | 32         | 16,6        | 110         | 57,0        | 18         | 9,3         | 1          | 0,5        | 7         | 3,6        | 4         | 2,1        | 9         | 4,7        | 0                | 0,0        | 12         | 6,2        | 193         | 100,0        |
|                   | 1959            | 9          | 6,0         | 109         | 72,7        | 12         | 8,0         | 0          | 0,0        | 1         | 0,7        | 6         | 4,0        | 1         | 0,7        | 0                | 0,0        | 12         | 8,0        | 150         | 100,0        |
| Jânio/Jango       | 1960            | 37         | 15,7        | 137         | 58,3        | 19         | 8,1         | 0          | 0,0        | 1         | 0,4        | 12        | 5,1        | 5         | 2,1        | 0                | 0,0        | 24         | 10,2       | 235         | 100,0        |
|                   | 1961            | 30         | 13,3        | 126         | 55,8        | 24         | 10,6        | 2          | 0,9        | 3         | 1,3        | 6         | 2,7        | 8         | 3,5        | 0                | 0,0        | 27         | 11,9       | 226         | 100,0        |
|                   | 1962/Par        | 30         | 14,7        | 103         | 50,5        | 45         | 22,1        | 0          | 0,0        | 7         | 3,4        | 7         | 3,4        | 3         | 1,5        | 1                | 0,5        | 8          | 3,9        | 204         | 100,0        |
|                   | 1963/Pre        | 30         | 18,1        | 99          | 59,6        | 13         | 7,8         | 0          | 0,0        | 3         | 1,8        | 4         | 2,4        | 7         | 4,2        | 1                | 0,6        | 9          | 5,4        | 166         | 100,0        |
| Pós-golpe         | 1964/Pre        | 2          | 8,3         | 19          | 79,2        | 2          | 8,3         | 0          | 0,0        | 0         | 0,0        | 0         | 0,0        | 0         | 0,0        | 1                | 4,2        | 0          | 0,0        | 24          | 100,0        |
|                   | 1964/Militares  | 19         | 12,8        | 77          | 52,0        | 25         | 16,9        | 2          | 1,4        | 1         | 0,7        | 4         | 2,7        | 3         | 2,0        | 2                | 1,4        | 15         | 10,1       | 148         | 100,0        |
| <b>Total</b>      |                 | <b>483</b> | <b>15,9</b> | <b>1779</b> | <b>58,7</b> | <b>339</b> | <b>11,2</b> | <b>16</b>  | <b>0,5</b> | <b>37</b> | <b>1,2</b> | <b>89</b> | <b>2,9</b> | <b>54</b> | <b>1,8</b> | <b>14</b>        | <b>0,5</b> | <b>222</b> | <b>7,3</b> | <b>3033</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Braga (2007)

A evolução da taxa de aprovação dos projetos do Executivo por assunto relevante e global, é dada pelo gráfico abaixo<sup>138</sup>:

<sup>138</sup> Deve-se esclarecer, entretanto que, como o objetivo central de nosso estudo não é testar o “poder de agenda” dos atores envolvidos nesse processo deliberativo, mas contrastar a taxa global de aprovação de PLs econômicos com outras áreas temáticas, estamos trabalhando com a taxa global de aprovação de PLs em durante todo o período 1946-1964, e não somente na mesma gestão de governo como o fazem autores preocupados com a caracterização estrita do poder de agenda (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Deve-se consignar, entretanto, que desta última perspectiva as taxas anuais de aprovação de PLs constantes no gráfico encontram-se ligeiramente sobredimensionadas.

**Gráfico 8) Taxa de aprovação de PLs Executivo  
(global X assunto)**



O gráfico acima pode servir como um indicador de que, de fato, pode ter havido resistência acima da média do Legislativo à aprovação de alguns aspectos da agenda econômica do Executivo, tal como corporificada nos projetos de lei enviados pelo presidente da República ao Congresso Nacional. Como efeito, a taxa global de aprovação de projetos de lei sobre assuntos econômicos de autoria do Executivo é bem inferior, na média, ao grau de sucesso do Executivo em outros setores. Em alguns momentos, como por exemplo durante alguns anos do segundo governo Vargas e os governos Jânio Quadros e João Goulart, tal defasagem é acentuada, evidenciando haver uma forte rejeição do Legislativo à agenda econômica proposta pela presidência, ao menos tal como evidenciada pelos PLs apresentados pelo Executivo ao Legislativo. Sendo assim, ainda mais se levarmos em conta os resultados comparados de estudos sobre o período democrático mais recente (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2006), as evidências indicam que não parecem ser inteiramente despropositados os diagnósticos pessimistas de vários autores (TRIGUEIRO, 1956; FURTADO, 1965; MAINWARING, 1993) sobre o desempenho do presidencialismo brasileiro no período, especialmente as proposições clássicas de Celso Furtado sobre a maior dificuldade dos presidentes da República (especialmente presidentes eleitos a partir de uma agenda de centro-esquerda) em aprovar suas propostas numa área temática-chave para o sucesso das políticas governamentais de qualquer gestão, com é o caso da área econômica, especialmente aquelas destinadas a superar a situação de desenvolvimento. Por outro lado, os dados apresentados acima também parecem indicar que os problemas de funcionamento da democracia política brasileira no período, parecem advir menos de um suposto “insulamento burocrático” que teria excluído de maneira inexorável e

irreversível os atores partidários da arena legislativa, do que de um descompasso radical entre as agendas do presidente da República e as preferências ideológicas médias dos partidos majoritários no Congresso (bem como das forças sociais que dão sustentação política a estas agremiações partidárias), os quais são ainda mais agravados num contexto de polarização ideológica, como demonstrado por alguns autores (SANTOS, 2003).

Como observam estudos recentes, no entanto, mesmo em contextos onde não haja uma intensificação das lutas sociais, gerando quadros de forte polarização ideológica, a coexistência de duas agendas programáticas diferentes entre o chefe de Executivo e os partidos majoritários pode dar ensejo a diferentes contextos ou cenários de interação estratégica entre Executivo e Legislativo, em função da maior ou menor proximidade da agenda do presidente em relação ao ponto médio das preferências partidárias das agremiações majoritárias na casa. Isso supondo-se, naturalmente, partidos minimamente estruturados e institucionalizados nas arenas parlamentar e governativa, o que nos remete em última análise à questão das diferentes estratégias de gerenciamento da coalizão de governo e da base parlamentar por parte da presidência da República (AMORIM NETO, 2006 ; POWER et. al., 2006). Como afirma Fabiano Santos após apresentar seu modelo formal de comportamento das coalizões de governo e da base governistas em contextos presidencialistas pluripartidários: “A figura sugere, na verdade, que a governabilidade em nosso presidencialismo de coalizão é função da existência de um programa bem definido de políticas defendido pelos parceiros. A existência desse programa é função, por sua vez, da distância do *status quo* em relação às políticas ideais dos partidos que compõem a coalizão. Quanto maior a distância do *status quo* em relação às preferências programáticas da tendência majoritária existente no interior da coalizão, maior o espaço possível de mudanças no *status quo* legal que eleva a utilidade da maioria congressual necessária para aprovação da agenda do governo” (SANTOS, 2006: p. 285).

Entretanto, avançar na aplicação deste modelo implica a elaboração de estudos mais aprofundados de natureza qualitativa, que utilizem outros recursos metodológicos que não a mera análise agregada de proposições legislativas e examine em profundidade o próprio *conteúdo* das proposições propostas, aprovadas e rejeitadas por cada um dos atores envolvidos no processo de elaboração da política econômica, que poderão servir de base para inferências mais fundamentadas sobre a verdadeira natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo no período da chamada “democracia populista”, especialmente no tocante à proposição e aprovação de sua agenda econômico-administrativa substantiva. E a concretização deste procedimento implica introduzir os partidos políticos e suas preferências programáticas como unidades relevantes de análise para o estudo do processo decisório sobre políticas governamentais.

### 3.5) A atividade legislativa dos partidos políticos.

Uma das proposições do enfoque anterior é a de que a configuração do sistema partidário é um dos fatores que interferem na natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo. Ou seja: nem os partidos políticos estão inteiramente excluídos do processo decisório e orientados por uma lógica de cunho eminentemente “clientelista” e “pré-ideológica”, nem são apenas as regras institucionais que regulamentam as prerrogativas decisórias dos poderes os fatores que influenciam no padrão de interação entre o Executivo e o Legislativo e no “desempenho” do processo de governo num determinado sistema político democrático. Ou, formulando melhor: se as regras institucionais podem ter um alto poder explicativo para o estudo agregado de um determinado aspecto do processo decisório, mais precisamente, o padrão médio ou mediano de relações entre os poderes numa determinada fase histórica, apenas estas variáveis de natureza estritamente institucional não podem explicar as *oscilações conjunturais* que ocorrem em torno deste padrão (AMORIM NETO, 2006). Para tanto, é necessário introduzir outros fatores explicativos de natureza não estritamente institucional, tais como a natureza dos partidos políticos representados na arena eleitoral e parlamentar, a configuração do sistema partidário, o *conteúdo* das próprias deliberações que integram um processo decisório qualquer, assim como as diversas estratégias implementadas pelos diferentes atores (especialmente o presidente da República) tendo em vista a persecução dos objetivos programáticos e estratégicos visados por cada um deles.

Nesse item, procuraremos fornecer algumas evidências significativas que corroborem e ilustrem estas afirmações, procurando examinar alguns indicadores de variações conjunturais que ocorrem em torno de uma dado padrão mediano, descrito por alguns analistas como sendo uma “agenda compartilhada”. Para tanto, analisaremos os impactos que o ciclo eleitoral da democracia no período teve sobre o processo decisório de algumas áreas temáticas de políticas governamentais, especialmente sobre a política econômica. Dentre estes elementos do “ciclo eleitoral”, destacaremos os resultados das eleições majoritárias e a configuração do sistema partidário nas sucessivas legislaturas da Câmara dos Deputados.

Não é nosso objetivo entrar aqui no amplo debate sobre a evolução do sistema partidário nesta etapa democrática travado entre os principais estudiosos do assunto<sup>139</sup>. Para os fins da

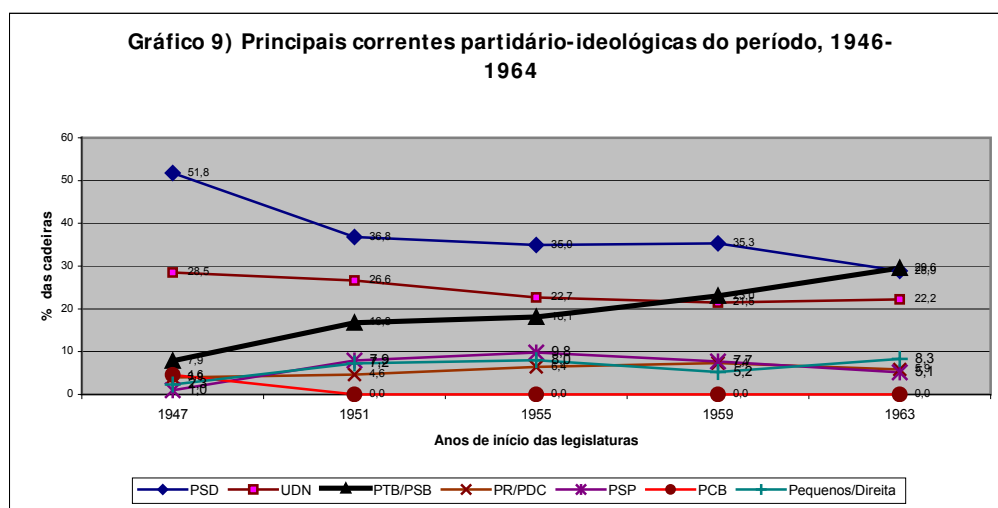
---

<sup>139</sup> A referência básica é Lavareda (1999), onde se encontra um amplo levantamento das principais teses existentes na literatura sobre o assunto. Para uma polêmica recente, conferir as intervenções de Nicolau (2004), com a réplica de Santos (2004) e os esclarecimentos e retificações posteriores do próprio Nicolau (2005).

presente tese, cabe apenas apresentar algumas evidências significativas e dados que nos permitam responder à seguinte pergunta: a dinâmica evolutiva do sistema partidário no período provocou alguma alteração no padrão de produção legal e de relação entre os poderes, especialmente no tocante à discussão sobre temas econômicos (sim ou não)? A que tipo de conclusões podemos chegar a partir dos dados sobre a produção legislativa dos partidos políticos no período?

Sem querer entrar aqui no amplo debate ocorrido entre os cientistas políticos sobre o assunto, podemos observar que, não obstante alguns reparos e qualificações recentes (NICOLAU, 2004), parece haver um certo consenso entre os especialistas em relação ao fato de que, observado de uma perspectiva mais ampla, houve um crescimento constante e regular no sistema partidário dos partidos de centro-esquerda ao longo do período e uma diminuição do percentual relativo dos partidos conservadores de centro e centro-direita no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, e que este processo estava grosso modo positivamente relacionado ao processo de desenvolvimento econômico e de urbanização por que passou o país durante estes anos<sup>140</sup>.

As tendências de evolução do sistema partidário na Câmara dos Deputados, nos são informadas pelo seguinte gráfico:<sup>141</sup>



Podemos observar que o gráfico nos permite visualizar melhor algumas das principais tendências da dinâmica de funcionamento do sistema partidário brasileiro no período, que foram percebidas pelos principais especialistas na matéria:

<sup>140</sup> A referência clássica e ainda insuperada é o trabalho de SOARES, G. A. (2001). *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Cf. também a esse respeito Figueiredo (1993: p. 129).

<sup>141</sup> Gráfico montado a partir dos dados contidos em Hippólito (1985), Mainwaring (1993), Nicolau (2004) e Santos (2004). Frise-se que as informações foram reorganizadas tendo em vista os objetivos de análise da produção legal mencionados a seguir.

Em primeiro lugar, uma tendência secular à diminuição dos partidos mais conservadores situados no campo ideológico de centro-direita, cujos principais indicadores são o declínio relativo do PSD e o aumento relativo simultâneo do bloco PTB/PSB, inclusive nas eleições majoritárias e nas esferas subnacionais de governo (LAVAREDA, 1999: p. 181s).

Em segundo lugar, uma certa estabilização do quadro partidário organizado em torno de uma estrutura oligopólica integrada por cinco partidos parlamentares efetivos e com o poder parlamentar dividido entre três grandes partidos parlamentares (PSD, UDN, PTB).

Por fim, uma progressiva institucionalização ou “consolidação” do sistema partidário brasileiro em direção a uma certa configuração político-ideológica que era razoavelmente congruente com as preferências do eleitorado: (i) um agrupamento de centro-direita e liberal-conservador, formado pela UDN e por pequenos partidos satélites tais como o PR, PRP e PL que, apesar de suas divergências, estavam fortemente identificados aos olhos do eleitorado com críticas ao legado de Vargas e com a oposição às políticas sociais e assistencialistas implementados por sucessivos governos desenvolvimentistas, bem como ao temor da ameaça “comunista”; (ii) um agrupamento de centro, integrado pelo PSD e outros partidos menores tais como o PSP e o PDC, identificados pelo eleitorado com a manutenção das políticas desenvolvimentistas e assistenciais, ao mesmo tempo que com o combate ao “comunismo” e a políticas sociais mais “radicais”, tais como reforma agrária etc.; (iii) por fim, uma bancada de centro-esquerda formada por partidos tais como PTB e PSB, cujas semelhanças político-programáticas fazem com que os analisemos conjuntamente nas páginas que seguem. Esses partidos eram consistentemente identificados pelo eleitorado com políticas desenvolvimentistas e distributivas de perfil de centro-esquerda<sup>142</sup>.

Quais os efeitos dessa evolução do sistema partidário no comportamento dos partidos políticos e do Legislativo, tal como evidenciado pelo padrão de produção legal existente ao longo do período?

Os poucos analistas que se debruçaram sobre a relação entre produção legal e partidos políticos nessa quadra histórica dão respostas um pouco distintas e esse problema ou, pelo menos, enfatizam aspectos distintos do fenômeno.

---

<sup>142</sup> Apresentação detalhada de todos esses pontos encontra-se em LAVAREDA (1999), que faz a seguinte afirmação sobre a distribuição das preferências do eleitorado no contexto imediatamente anterior à deflagração do golpe de 1964: “Do ponto de vista do eleitorado, portanto, não havia problema de esvaziamento do *centro*. Se isso ocorria com as elites, por trás desse movimento não se encontrava lógica especificamente eleitoral, como descrito nos processos que desembocam no pluralismo polarizado (SARTORI, 1982). Tratava-se de uma nítida opção de setores de elites, à esquerda e à direita, pelo recurso à radicalização, em prejuízo das regras democráticas vigentes” (Op. Cit., p. 182). Referência indispensável sobre o alto grau de congruência das identidades partidárias do eleitorado no período, especialmente nos grandes centros urbanos, é o trabalho pioneiro de SOARES (1965).

Para Brigagão, por exemplo, as principais agremiações partidárias da época apresentaram padrões de produção legal divergentes, embora tais divergências seguissem padrões irregulares e voláteis ao longo dos anos (BRIGAGÃO, 1973: p. 58 e segs.). Assim, enquanto o PSD e a UDN apresentaram uma “agenda conservadora”, voltada predominantemente para temas administrativos e econômicos, o PTB apresentava uma agenda mais progressista, orientada predominantemente para temas sociais. Entretanto, uma limitação do estudo de Brigagão, reconhecida pelo próprio autor, é que ele analisa um período curto que não o permite apreender tendências gerais de longo prazo (Op. Cit., p. 16).

Wanderley Guilherme dos Santos<sup>143</sup>, por sua vez, tem como preocupação central a oferta de evidências para a demonstração de sua tese sobre a existência de uma situação de “paralisia decisória” no período. Embora a produção legal dos partidos políticos não apresentasse diferenças substanciais entre si, a acentuada polarização ideológica ocorrida no período alterou bruscamente o padrão de proposição legislativa dos anos anteriores, provocando um brusco aumento da “proposição de políticas” de todos os partidos em 1963, sintoma e manifestação por sua vez de uma conjuntura de intensificação das lutas sociais e aumento da polarização ideológica. Segundo Santos, a brusca mudança na apresentação de PLs nesse ano específico “pode ser interpretada como uma resposta conturbada do sistema partidário a uma situação de conflito radical” (p. 226). Ainda segundo o autor, a causa básica da mudança brusca de padrão foi a atividade oposicionista da UDN: “O desequilíbrio entre o esforço legislativo na produção de políticas, entre 1960 e 1964, foi devido, principalmente, à agitação parlamentar comandada pela UDN e pelos partidos menores e, discretamente, apoiada pelo PSD” (p. 226). Entretanto, WGS limita-se a apontar a alteração deste padrão para a geração de uma situação de “paralisia decisória”, sem formular nenhuma proposição sobre a atuação dos partidos políticos por área temática específica.

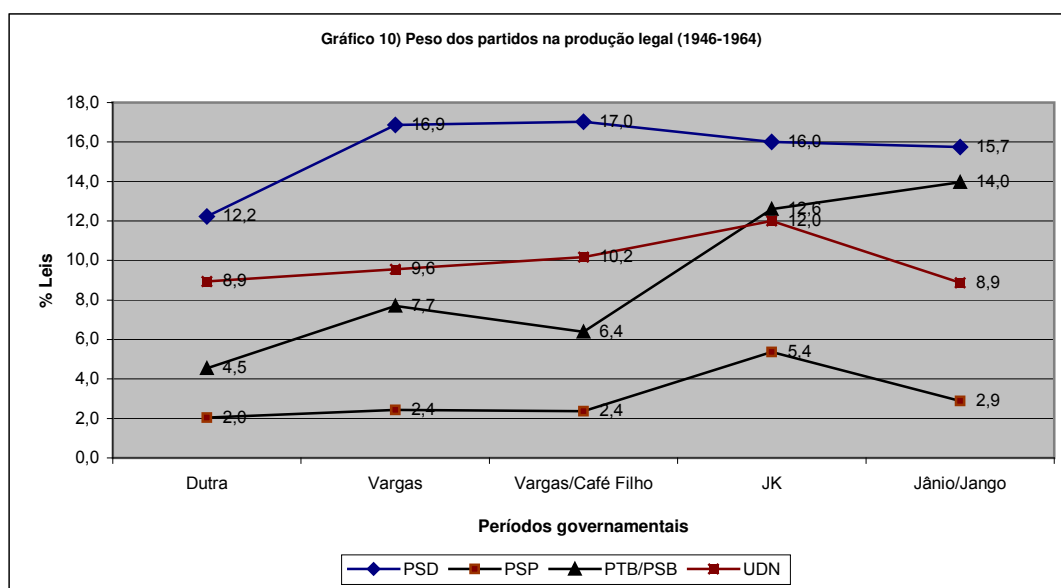
Por fim, devemos mencionar o trabalho já citado de Fabiano Santos (SANTOS, 1995), para o qual inexistem diferenças substanciais nas agendas propostas e aprovadas pelos diferentes partidos políticos, tendo todos eles uma alta propensão a propor e aprovar leis do tipo TCR. Como já observamos, Santos analisa apenas as leis aprovadas pelos deputados, e não os projetos enviados pelo Executivo, não efetuando também uma análise mais fina da distribuição das proposições propostas e aprovadas pelos diferentes partidos políticos por determinada área temática<sup>144</sup>.

<sup>143</sup> Cf. SANTOS, W. G. (2003). *O cálculo do conflito. Estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, especialmente o capítulo VII) *O parlamento brasileiro e a crise de 1964; a tendência à paralisia*, p. 225-230.

<sup>144</sup> Os demais estudos que efetuam análise agregada de proposições legislativas não se preocupam com as características da produção legal dos partidos, mas apenas com as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Assim, nenhum desses estudos apresenta as características da análise que buscaremos efetuar a seguir, nem trabalham com uma série temporal ampla que possibilite detectar eventuais tendências de longo prazo (ou seja, referente a todas as legislaturas) no comportamento legislativo dos diferentes partidos políticos.

Como vimos anteriormente, do total de 4440 leis aprovadas no período, 1793 (40,4%) foram de autoria dos partidos políticos, uma percentual bastante alto em termo comparativos. A distribuição do percentual de leis de autoria dos principais partidos políticos por período governamental é informada pelo gráfico abaixo:



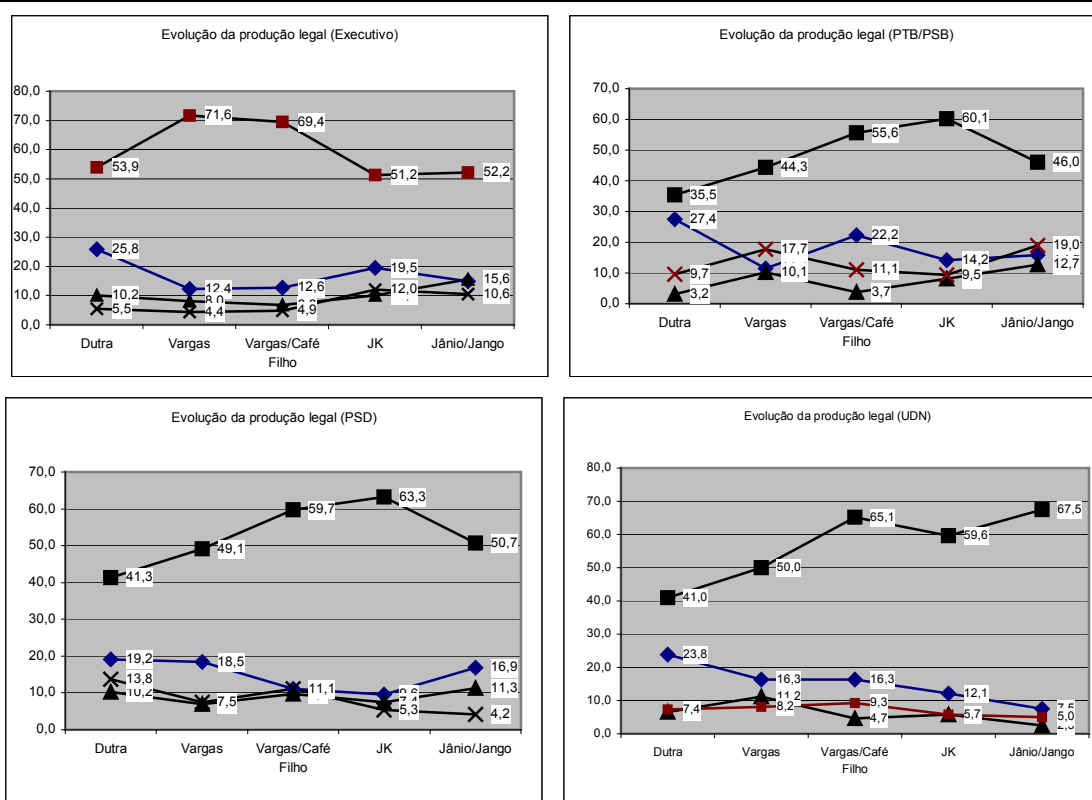
O gráfico acima ilustra as tendências mais gerais na aprovação de leis por partido relevante e por período governamental. Podemos verificar que o PTB teve um crescimento constante e contínuo na participação da produção legal ao longo dos sucessivos governos, que corresponde em linhas gerais ao crescimento da bancada na Câmara dos Deputados, ilustrando uma vez mais estar havendo uma lenta mas progressiva mudança no padrão de produção legal com o crescimento dos partidos de esquerda<sup>145</sup>. Embora esse crescimento não seja linear de ano para ano, ele é consistente e sustentado se considerarmos as várias legislaturas e períodos governamentais.

Essa mudança se dava não apenas através de um aumento quantitativo do percentual de proposições dos partidos de esquerda na produção legal como um todo, mas também no perfil das leis aprovadas. Já observamos anteriormente o progressivo declínio relativo de leis que transferiam

<sup>145</sup> Esse padrão também é um indício de que a aliança PSD/PTB que dava sustentação política aos governos mais estáveis no período, efetivamente funcionava ao nível do processo decisório, sendo respeitada uma certa proporcionalidade entre o tamanho das bancadas partidárias e sua influência na produção legal e no processo decisório.

recursos de maneira difusa ou concentrada a diversas entidades, em comparação com outros tipos de legislação mais complexa (especialmente econômica e social). Esse fato está relacionado ao diferente perfil de legislação aprovada por partidos de esquerda do espectro político, em comparação com os partidos de centro e centro-direita. Embora todos os partidos, indistintamente, aprovassem mais leis de tipo “clientelista”, tal proporção não era igualmente distribuída entre os diferentes partidos nem se mantinha constante ao longo do tempo, como pode ser atestado pelo gráfico abaixo:

**Gráfico 11) Evolução da produção legal (1946-1964)**  
(% tipo de lei no total aprovado)



▪ Leis de créditos; ◇ Leis administrativas; ▲ Leis econômicas; \* Leis Sociais

O gráfico acima nos permite ilustrar melhor nossa proposição de que a variação no perfil de proposições legislativas observada ao longo dos sucessivos governos estava se modificando lenta mas persistentemente em função da alteração do perfil dos novos atores que ocupavam os cargos legislativos no período. Com exceção da UDN, todos os atores relevantes diminuíram bruscamente o peso das leis de transferência de recursos no montante de leis aprovadas após o governo JK. A mudança mais brusca se deu no grupo PTB/PSB, com um acentuado aumento do percentual de leis

econômicas, sociais e administrativas no montante de sua produção legal, em detrimento das leis creditícias, em ritmo acentuado de queda, especialmente após o governo JK. Observamos assim que houve padrões diferenciais de aprovação de leis pelos diferentes partidos ao longo dos diferentes períodos governamentais. Se é certo que há um elevado percentual de aprovação de leis TCR em todos os partidos, especialmente durante o governo JK (o que pode nos fazer suspeitar de práticas de *logrolling* no Congresso), tal não se deu a taxas constantes, e nem sempre superiores às do Executivo. Ou seja: os partidos políticos (especialmente a aliança PSD/PTB), também produziram legislação relevante nos diferentes períodos governamentais, verificando-se inclusive uma taxa crescente no período JQ/JG. Entretanto, como o número absoluto de leis aprovadas pelo PTB/PSB aumentou significativamente ao longo do período, podemos inferir dos gráficos acima a causa da mudança no padrão de produção legal anteriormente observado no gráfico 5.

Uma vez examinado em linhas gerais “o que aprovam” os partidos políticos, podemos partir para um estudo mais sistemático “do que propõem” as diferentes agremiações partidárias, a fim de verificar se, assim como ocorreu em relação ao processo de aprovação de leis, existiu também um reequacionamento do padrão de apresentação de PLs, em virtude do progressivo processo de alteração do sistema partidário ocorrido nessa fase histórica. A participação relativa dos partidos políticos no total de projetos apresentados, é informada pela tabela abaixo:

**Tabela 7) Participação dos partidos na proposição de projetos de lei (1947-1964)**

|            |                 | Executivo |      | PSD  |      | UDN  |      | PTB/ PSB |      | PSP  |      | Outros |      | Total |       |
|------------|-----------------|-----------|------|------|------|------|------|----------|------|------|------|--------|------|-------|-------|
|            | Ano/ governo    | N         | %    | N    | %    | N    | %    | N        | %    | N    | %    | N      | %    | N     | %     |
| Dutra      | 1947            | 475       | 38,3 | 317  | 25,6 | 142  | 11,5 | 123      | 9,9  | 39   | 3,1  | 143    | 11,5 | 1239  | 100,0 |
|            | 1948            | 590       | 38,1 | 437  | 28,2 | 165  | 10,7 | 145      | 9,4  | 68   | 4,4  | 144    | 9,3  | 1549  | 100,0 |
|            | 1949            | 555       | 38,3 | 406  | 28,0 | 175  | 12,1 | 145      | 10,0 | 26   | 1,8  | 143    | 9,9  | 1450  | 100,0 |
|            | 1950            | 366       | 28,9 | 486  | 38,4 | 167  | 13,2 | 116      | 9,2  | 26   | 2,1  | 104    | 8,2  | 1265  | 100,0 |
|            | 1951            | 281       | 17,8 | 432  | 27,4 | 209  | 13,3 | 327      | 20,8 | 100  | 6,3  | 226    | 14,3 | 1575  | 100,0 |
| Vargas     | 1952            | 376       | 31,3 | 266  | 22,1 | 150  | 12,5 | 210      | 17,5 | 101  | 8,4  | 100    | 8,3  | 1203  | 100,0 |
|            | 1953            | 374       | 30,1 | 221  | 17,8 | 164  | 13,2 | 268      | 21,6 | 113  | 9,1  | 103    | 8,3  | 1243  | 100,0 |
|            | 1954            | 334       | 33,2 | 228  | 22,7 | 119  | 11,8 | 140      | 13,9 | 89   | 8,9  | 95     | 9,5  | 1005  | 100,0 |
| Café Filho | 1955/Café Filho | 204       | 20,4 | 228  | 22,8 | 147  | 14,7 | 213      | 21,3 | 103  | 10,3 | 104    | 10,4 | 999   | 100,0 |
|            | 1956            | 234       | 17,8 | 265  | 20,2 | 188  | 14,3 | 351      | 26,7 | 144  | 11,0 | 131    | 10,0 | 1313  | 100,0 |
|            | 1957            | 136       | 9,5  | 388  | 27,1 | 183  | 12,8 | 428      | 29,9 | 124  | 8,7  | 174    | 12,1 | 1433  | 100,0 |
| JK         | 1958            | 221       | 18,4 | 219  | 18,2 | 198  | 16,5 | 329      | 27,4 | 121  | 10,1 | 113    | 9,4  | 1201  | 100,0 |
|            | 1959            | 176       | 12,5 | 443  | 31,4 | 196  | 13,9 | 334      | 23,7 | 62   | 4,4  | 199    | 14,1 | 1410  | 100,0 |
|            | 1960            | 262       | 23,6 | 311  | 28,0 | 132  | 11,9 | 216      | 19,4 | 85   | 7,6  | 106    | 9,5  | 1112  | 100,0 |
| Jânio      | 1961            | 241       | 19,1 | 343  | 27,2 | 126  | 10,0 | 341      | 27,0 | 64   | 5,1  | 146    | 11,6 | 1261  | 100,0 |
|            | 1962/Par        | 26        | 2,3  | 362  | 31,7 | 95   | 8,3  | 259      | 22,7 | 84   | 7,3  | 317    | 27,7 | 1143  | 100,0 |
| Jango      | 1963/Pre        | 204       | 12,0 | 337  | 19,8 | 364  | 21,4 | 431      | 25,4 | 103  | 6,1  | 260    | 15,3 | 1699  | 100,0 |
|            | 1964/Pre        | 33        | 22,8 | 33   | 22,8 | 18   | 12,4 | 35       | 24,1 | 8    | 5,5  | 18     | 12,4 | 145   | 100,0 |
| Pós-golpe  | 1964/Militares  | 182       | 28,5 | 82   | 12,8 | 66   | 10,3 | 179      | 28,0 | 26   | 4,1  | 104    | 16,3 | 639   | 100,0 |
| Total      |                 | 5270      | 23,0 | 5804 | 25,4 | 3004 | 13,1 | 4590     | 20,1 | 1486 | 6,5  | 2730   | 11,9 | 22884 | 100,0 |

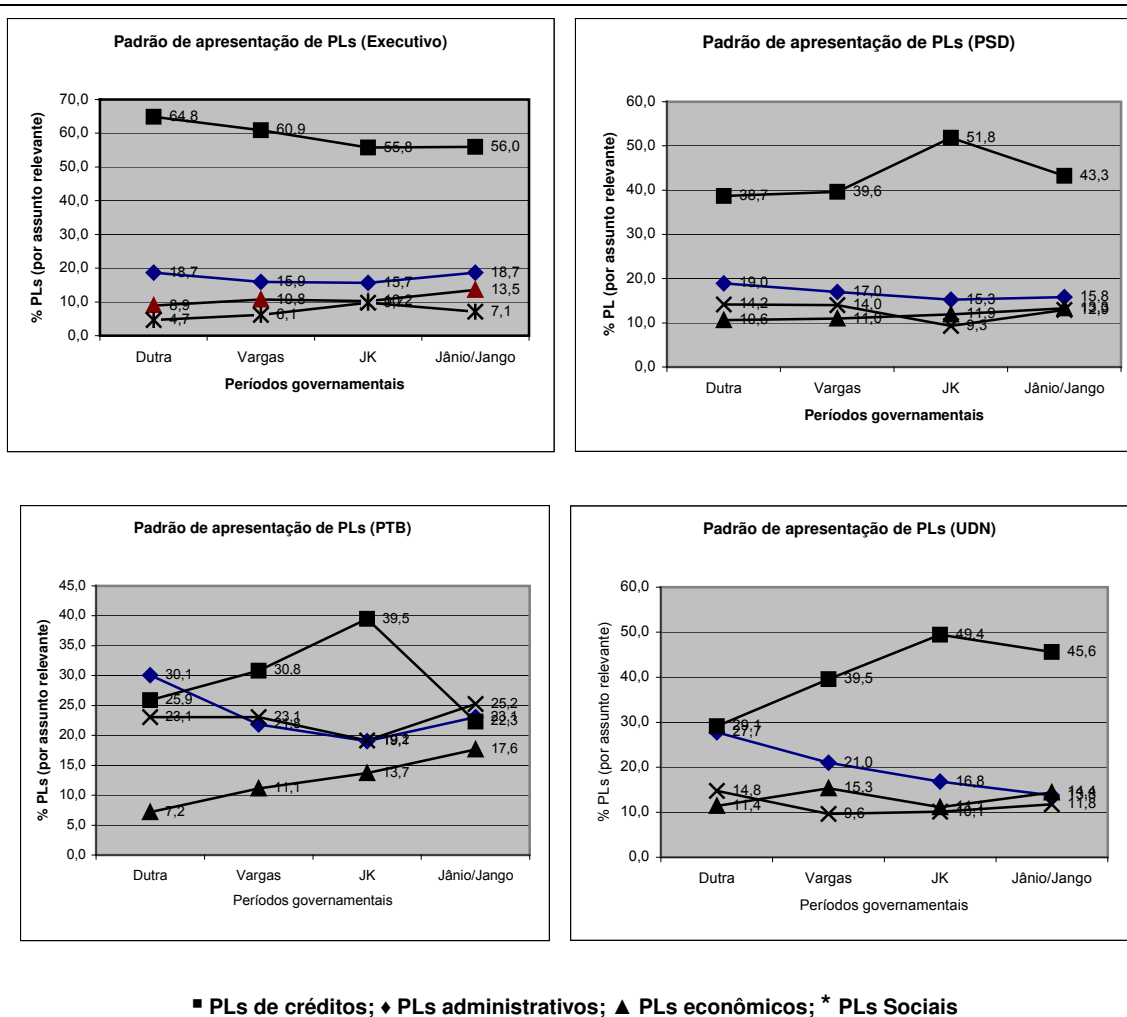
Fonte: Braga (2007)

Com efeito, a tabela acima nos indica os números absolutos e os percentuais de projetos de lei apresentados pelos atores mais relevantes atuantes no Legislativo no período em tela, inclusive o primeiro ano do regime militar. Pelos dados, podemos verificar que o ator que individualmente mais

apresentou PLs no decursos desses anos foi o PSD, em percentuais que se mantiveram relativamente constantes ao longo dos anos, sem bruscos pontos de inflexão. A UDN também manteve uma taxa de apresentação semelhante ao longo dos anos, com exceção do período presidencialista de 1963, quando seu percentual no total de PLs apresentados subiu para 31,7%, corroborando assim a análise de WGS anteriormente citada (SANTOS, 2003), segundo a qual a agremiação utilizou-se do recurso da intensificação do envio de projetos de lei como tática oposicionista a partir da vitória do presidencialismo no plebiscito, num contexto de acentuada polarização ideológica. A mudança mais brusca nos grandes partidos, no entanto, ocorreu mais uma vez no PTB, que apresentou um acentuado aumento no número de projetos enviados, especialmente após a vitória eleitoral do partido no bojo da eleição de Vargas para a presidência da República. Releve-se ainda o caso da UDN, que perdeu significativamente influência no processo decisório ao longo de todo o período.

Entretanto, mais do que os percentuais e números absolutos em si, interessa-nos a distribuição por assunto dos PLs apresentados pelos partidos ao longo dos anos a fim de verificar se, assim como ocorreu em relação ao padrão de produção legal, houve alguma alteração no padrão de sugestão de proposições no decurso da dinâmica de funcionamento desse período democrático. Essa evolução é informada pelo gráfico abaixo:

**Gráfico 12) Evolução do padrão de apresentação de PLs (1947-1964)**  
 (% tipo de PL no total apresentado)



Com efeito, pelos gráficos acima podemos perceber uma nítida evolução desigual no padrão de apresentação de PLs dos diferentes partidos políticos representados na Câmara dos Deputados, evidenciando mais uma vez que “os partidos contam” (e, portanto, os tipos e características diferenciais das diferentes agremiações partidárias representadas no parlamento) no desempenho da arena legislativa e nas relações entre o aparelho de Estado e o parlamento, demonstrando que, além das regras institucionais, é necessário introduzir outros fatores para explicar não somente o padrão mediano, mas também as variações conjunturais dos “outputs” observados num sistema político qualquer.

Assim, podemos observar nitidamente um contínuo aumento no número de projetos de leis de tipo econômico e social apresentados ao longo do tempo pelo PTB e uma brusca queda na

apresentação de PLs autorizando crédito, especialmente a partir do governo JK. Convém notar o grande influxo observado no PTB/PSB ocorreu durante o governo JK e após o início da legislatura de 1959, aspecto este que a nosso ver está relacionado à alteração da agenda e do contexto socioeconômico vivido pelo país após o sucesso das políticas governamentais implementadas por JK. Deve-se destacar ainda o fato de que o PTB foi a única agremiação a apresentar um percentual maior de PLs do tipo “social” *vis-à-vis* os autorizatórios de crédito, fato ocorrido durante a período Jânio/Jango, quando o total de projetos sociais apresentados pelo partido atingiu o elevado percentual de 25,2%.

A não ser que partamos da premissa de que as elites parlamentares presentes no Congresso fossem inteiramente irracionais, podemos supor que tais atores tinham ao menos a expectativa de efetivamente interferir no processo decisório de implementação de tais políticas, fato que dificilmente ocorreria caso o aparelho de Estado fosse uma entidade “insulada” e imune à influência dos partidos políticos, especialmente no tocante à área econômica. Outrossim, também os incentivos advindos do sistema eleitoral de lista aberta existente no Brasil, não são os únicos fatores a serem levados em consideração ao se explicar a produção legal (mesmo em nível agregado) dos diferentes partidos políticos. É necessário também introduzir outras variáveis explicativa, tais como as características dos atores políticos envolvidos no processo de produção legal, e os diferentes contextos históricos de sugestão de projetos de lei pelos diferentes atores, sendo necessário a realização de pesquisas mais profundas e a elaboração de modelos teóricos mais sofisticados para explicar as causas de tais variações.

### **3.6) Conclusão: da análise agregada das proposições legislativas à definição da agenda do Executivo.**

O objetivo deste capítulo foi fornecer algumas evidências que nos permitissem “relativizar”, ou seja, qualificar melhor algumas das teses tradicionais sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo nessa experiência democrática brasileira, bem como constituir uma base empírica de apoio que, numa “primeira aproximação”, nos permitisse formular alguns problemas de natureza geral que iremos abordar em seguida. Com efeito, a partir das evidências expostas anteriormente verificamos que o Legislativo não monopolizou a chamada “agenda clientelista” e que houve uma complexa dinâmica de interação entre os dois poderes no período. Tal dinâmica repercutiu na gestão da política macroeconômica, com o Legislativo adquirindo um papel relativamente maior no

processo deliberativo sobre temas econômicos ao longo do tempo, ao contrário do que postulam os adeptos da tese do “insulamento burocrático”.

Por outro lado, verificamos a existência, em alguns períodos governamentais, de uma forte resistência do Legislativo à aprovação da agenda econômica do Executivo, e também que a dinâmica eleitoral e partidária ocorrida no período (o chamado “ciclo eleitoral”) provocou alterações no processo decisório, com maior importância relativa das leis e projetos de natureza social e econômica, em detrimento das leis e projetos transferindo créditos e concedendo subsídios a entidades físicas e jurídicas específicas, embora o número absoluto de leis decrescesse constantemente a partir de meados do governo JK e das eleições de 1959, com o crescimento do PTB, especialmente de sua ala esquerda (D’ARAÚJO, 1986; SANTOS, 2003).

Entretanto, a mera análise agregada de proposições, no nível de abstração e de agregação em que estamos trabalhando, é insuficiente para chegar a conclusões substantivas sobre o conteúdo propriamente dito da agenda proposta e aprovada por cada um dos atores relevantes, bem como sobre a natureza das relações que entre eles se estabeleceram ao longo deste processo deliberativo. A abordagem destes problemas nos remete a uma reflexão sobre os procedimentos metodológicos a partir dos quais podemos transitar de uma análise agregada e mais genérica de proposições, para um exame mais qualitativo e substantivo do conteúdo das respectivas agendas propostas e aprovadas pelos diferentes agentes que interagiam nesse processo decisório, assim como sobre a natureza das relações que se estabeleciam entre Executivo e Legislativo no processo deliberativo sobre determinadas áreas temáticas e de políticas específicas. Nesse sentido, a caracterização precisa de tais processos implica uma reflexão de cunho mais substantivo sobre o papel do Legislativo na deliberação sobre assuntos econômicos. Este é o objetivo do próximo capítulo quando caracterizaremos, num nível menos agregado, as relações entre o Executivo e o Legislativo e a agenda econômica proposta e aprovada por cada um dos governos ao longo do período 1946-1964.

Com efeito, apesar de ser uma questão intensamente abordada por parte da literatura internacional, especialmente nos países onde vigoram sistemas de governo presidencialistas (COX & McCUBINS, 2005), a questão dos determinantes e dos critérios de definição do processo de formação e implementação de agenda em determinadas áreas temáticas apenas recentemente tem sido objeto de estudos mais sistemáticos e de esforços de reflexão mais generalizantes no Brasil (COUTO, 2001; DINIZ, 2005, 2006). No tocante à análise da política econômica, afora estudos de caso isolados são virtualmente inexistentes trabalhos que examinem de maneira mais sistemática a influência das relações entre o Executivo e o Legislativo na aprovação da agenda econômica dos sucessivos governos entre os anos 1946-1964, não obstante a literatura ser pródiga em formulações

de natureza genérica sobre o assunto, sem uma preocupação análoga de apresentar evidências sistemáticas que as fundamentem.

A nosso ver, a escassez de estudos mais sistemáticos sobre o assunto deve-se a dois motivos de natureza diversa: (1) Em primeiro lugar, devemos destacar o predomínio, nos estudos sobre a elaboração da política econômica dessa fase histórica, da problemática “centrada no Estado” com a correlata suposição da “fraqueza da sociedade civil” ou de seu caráter “invertebrado” (MARTINS, 1984) que via de regra relegam a um plano irrelevante ou bastante secundário a ação dos diferentes grupos sociais e de outras instituições políticas relevantes que não os centros decisórios do aparelho burocrático no sentido estrito do termo na elaboração de tais políticas<sup>146</sup>; (2) Em segundo lugar, devemos mencionar as dificuldades inerentes ao acesso às próprias fontes primárias que permitam uma reconstituição, por assim dizer, empiricamente mais fundamentada deste processo deliberativo. Com efeito, apenas recentemente foram disponibilizados ao público e tornados amplamente acessíveis documentos de fundamental importância para a reconstituição das relações entre o Executivo e o Legislativo no período, tais como os decretos baixados pelo Executivo, as íntegras das Mensagens Presidenciais enviadas pelo presidente da República no início das sessões legislativas, e as íntegras das próprias proposições legislativas mais comuns (especialmente os projetos de lei) sugeridas e aprovadas pelos diferentes atores participantes do processo deliberativo sobre as políticas governamentais. Com os novos recursos tecnológicos, tais fontes foram disponibilizadas ao público mais amplo de forma mais acessível, tornando-se passíveis de um tratamento analítico mais sistemático e abrangente<sup>147</sup>.

Por estes motivos, não é de surpreender que, embora sejam abundantes na literatura afirmações de cunho genérico sobre o “predomínio do Estado sobre a sociedade civil”, “a autonomia ou insulamento burocrático dos técnicos em relação aos grupos sociais e aos partidos políticos”, e sobre a “comunicação direta dos líderes populistas com as massas”, sejam raros os exemplos de estudos mais detalhados sobre a agenda proposta e aprovada pelo Executivo e pelos demais atores

---

<sup>146</sup> O balanço crítico clássico de toda essa literatura continua sendo o elaborado por Eli Diniz e Renato Boschi, já citado. Cf. DINIZ, E. D.; BOSCHI, R. R. (1980). Para uma tentativa não muito convincente de réplica, cf. MARTINS (1980). Um estudo exemplar sobre a importância dada por determinados segmentos do empresariado — no caso, a burguesia comercial paulista organizada da ACSP e na FCESP — ao parlamento enquanto instância decisória é o trabalho de Costa (1994: p. 129s), demonstrando que já no período 1946-1964 configurou-se um padrão “híbrido” de representação de interesses, que articulava de maneira complexa a “representação” corporativa com a “representação” parlamentar de interesses propriamente dita.

<sup>147</sup> As íntegras dos documentos legislativos que utilizamos para a construção das bases de dados citadas nessa tese encontram-se todos no site da Câmara dos Deputados na seção “Legislação”. As íntegras das Mensagens Presidenciais encontram-se no site: <http://www.crl-jukebox.uchicago.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm> (Último acesso: novembro de 2007).

políticos (inclusive partidos), nos sucessivos governos deste período democrático, em diferentes áreas temáticas, para não falar na área econômica.

Apenas a título de exemplo — e aproximando-se mais de perto de nosso objeto de análise — ainda são escassos os estudos que usam as Mensagens Presidenciais como fontes sistemáticas de reconstituição da agenda proposta e implementada pelos sucessivos governos. Dentre estes estudos, podemos destacar os de DRAIBE (1985), CARVALHO (1988), FONSECA (1989) e, mais recentemente, as análises de BASTOS (2001, 2003) sobre a política econômica dos governos Dutra e Vargas, que utilizam-se abundantemente de tais fontes para reconstituir alguns aspectos da agenda decisória do Executivo, assim como para “problematizar” teses recorrentes sobre o processo de elaboração das políticas governamentais na época, especialmente da política econômica.

No tocante à tese de doutorado de CARVALHO (1988)<sup>148</sup>, trata-se de um esforço relativamente abrangente de reconstituição dos diferentes projetos de desenvolvimento econômico propostos pelos sucessivos governos do período, utilizando-se das *Mensagens Presidenciais* (doravante referidas como MSG) como fonte de pesquisa. A partir de uma reflexão geral sobre o fenômeno do populismo como um estilo de prática política e de gestão de governo “proto-autoritário”, e inspirada pelas teses de Hélio Jaguaribe sobre a necessidade de compreender os processos de desenvolvimento econômico e político como a concretização de determinados “projetos ideológicos”<sup>149</sup>, a autora busca analisar as Mensagens Presidenciais e os debates realizados aquando de sua apresentação no Congresso no início das sessões legislativas anuais, tomando-as como as fontes e indicadores mais importantes para a reconstituição dos diferentes projetos de desenvolvimento implementados por sucessivos governos ao longo do período em tela. Nos capítulos de sua obra, Carvalho procurará sintetizar as características de cada um dos governos ao longo do período, especialmente no tocante aos elementos fundamentais das estratégias de desenvolvimento econômico por eles propostas e implementadas. A autora conclui que, longe de ter sido executado em ritmo constante, homogêneo e invariante um suposto projeto “nacional-desenvolvimentista”, com postula boa parte da literatura, o que ocorreu foi um processo complexo de tentativa e erro de sucessivas estratégias econômicas durante esta etapa do desenvolvimento capitalista no Brasil<sup>150</sup>. Assim, Carvalho detecta uma estratégia oscilante, não

---

<sup>148</sup> CARVALHO, M. I. V. (1988). *Ideologia e discurso político: os projetos governamentais no período 45 a 64*. São Paulo, 1988. Doutorado (Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, FFCH/USP.

<sup>149</sup> A referência clássica é o ainda hoje estimulante trabalho de JAGUARIBE, H. (1969). *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político; uma abordagem teórica e um estudo do caso brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.

<sup>150</sup> Nas palavras da própria autora: “A implementação desses projetos dependeu, em parte, do grau em que eles articularam diferentes interesses sociais e se apresentaram ideologicamente para o conjunto da sociedade. O nacionalismo-desenvolvimentista e o liberalismo foram, nesses sentido, propostas que incluíram enfoques diferenciados a respeito do

organizada em torno de nenhum eixo básico, que variou desde a agenda liberal-ortodoxa e organizada em fortes bases partidárias de inícios do governo Dutra (cujo principal indicador é o alto grau de consenso e o baixo grau de conflito ocasionados em plenário por ocasião das MSG enviadas por Dutra ao Congresso), até a agenda mais radicalmente nacionalista, altamente conflituosa e assentada em fracas bases partidárias do último ano do segundo governo Vargas, e do período presidencialista de João Goulart, corporificadas respectivamente nas MSG de 1954 e 1964 e no intenso grau de conflito e controvérsia que ambas geraram no plenário da Câmara dos Deputados. Assim, ao invés da imagem tradicional de um Executivo “progressista” contrapondo-se a um Legislativo “conservador” e obstaculizador do desenvolvimento capitalista *tout court*, o que se observa é uma dinâmica mais tortuosa cujas causas parecem ser as opções das elites dirigentes sobre o desenvolvimento econômico, bem como os conflitos entre a agenda apresentada pelo presidente da República em suas sucessivas Mensagens e o padrão médio de distribuição de preferências dos partidos que controlavam as cadeiras de cada uma das casas legislativas, advindo daí a origem dos tipos diferenciais de relações entre os “poderes” ao longo das sucessivas gestões governamentais.

Entretanto, apesar do caráter altamente instigante de alguns de seus “insights”, o estudo pioneiro de Carvalho apresenta algumas limitações, dentre as quais devemos destacar as seguintes: (1) Carvalho não se detém no exame sistemático dos estatutos normativos pelos quais os presidentes da República das diferentes gestões de governo implementam as respectivas agendas no período (ou seja, seu grau de “sucesso” e de “fracasso”), limitando-se ao exame da sustentação dos pontos de vista efetuados pelos chefes de governo por ocasião do envio de suas Mensagens no início das sessões legislativas; (2) a autora limita-se a utilizar como fonte metodológica de suas conclusões as *Introduções e as Conclusões* das Mensagens apresentadas no período, partindo do pressuposto bastante discutível de que são nestes trechos das MSG que estão contidas as manifestações mais inequívocas do Executivo no tocante à apresentação de suas estratégias governamentais (CARVALHO, 1988: p. 10).

Ora, como pode ser verificado pela leitura da íntegra destes documentos, era no corpo das MSG que os chefes do Executivo melhor explicitavam os pontos substantivos de sua agenda governamental (especialmente a agenda econômico-financeira) e a partir de onde melhor se pode reconstituir os pontos fundamentais da estratégia de desenvolvimento e das políticas macroeconômicas efetivamente patrocinadas pelos sucessivos governos no período.

---

processo de desenvolvimento do país e modos diversos de justificá-los. Não houve o domínio de um único tipo de ideologia, quer o populismo, quer o nacionalismo-desenvolvimentismo. Cada elite governante desenvolveu um projeto político próprio e, conseqüentemente, um quadro ideológico específico” (Op. Cit., p. 192).

Inexplicavelmente, no entanto, salvo raras exceções (DRAIBE, 1985; FONSECA, 1989; LAFER 2002; BASTOS; 2003) o uso sistemático de tais fontes para a reconstituição de aspectos fundamentais da agenda dos sucessivos governos tem sido negligenciado, com resultados a nosso ver bastante negativos para a compreensão do processo decisório do período, especialmente das decisões referentes à política econômica.

A esse respeito, uma exceção que deve ser destacada são os recentes trabalhos de Bastos sobre a política econômica do governo Dutra, onde o autor se utiliza das MSG como uma das fontes mais importantes para contestar algumas teses clássicas sobre a natureza supostamente “involuntária” das políticas de desenvolvimento industrial implementadas no Brasil no pós-II guerra mundial (BASTOS, 2001, 2003). Através da análise crítica do discurso econômico formulado pelas autoridades econômicas nas duas primeiras MSG do governo Dutra (as de 1947 e 1948), o autor demonstra que a política de câmbio fixo *cum* controle seletivo de importações adotada a partir da restauração da licença prévia em 1947, longe de ter sido uma medida “involuntariamente industrializante” tomada por governos de perfil fundamentalmente “liberal-oligárquicos” para fazer frente à problemas de desequilíbrio de balanço de pagamentos, como postulam os “cepalinos” (FURTADO, 1959; LESSA, 1981; MALAN et. al, 1980), inseria-se no contexto de uma estratégia deliberadamente industrializante, onde a presidência “justificou *publicamente* a restauração de um regime de licença prévia de importações que priorizava importações complementares e dificultava concorrentes pela necessidade de continuar aparelhando a indústria, garantindo o crescimento da produção interna em conjunto com a demanda interna. Controlando o acesso às reservas escassas, também buscava evitar uma desvalorização cambial e seu impacto inflacionário” (Op. Cit., p. 18 — *itálicos do autor*). Também a MSG de 1948 continha “várias passagens reveladoras da postura favorável à indústria com que o governo encarava a decretação de controles de câmbio, expressamente associados, ali, ao fomento da substituição de importações por ‘diversificação da produção interna’ e à recusa em gastar divisas com bens dispensáveis, uma vez frustradas as grandes expectativas anteriores” (p. 21) (...) É provável que se esta fonte documental fosse mais discutida na bibliografia (desconheço qualquer discussão dela) ter-se-ia economizado litros de tinta sobre o ‘sonambulismo’ da administração Dutra que (presumidamente) favorecera a ‘substituição de importações’ organizando o controle seletivo das importações ‘sem saber’ o que estava fazendo” (Idem, p. 22)<sup>151</sup>.

Entretanto, nenhum destes autores, embora se utilizem das MSG e outras declarações do chefe do Executivo como fonte sistemática para a reconstituição de alguns aspectos da estratégia implementada pelas autoridades econômicas, busca abordar os problemas metodológicos

---

<sup>151</sup> É bom esclarecer que a expressão “sonambulismo” parece ter sido retirada do livro *Brasil: de Getúlio a Castelo*, do brasileiro Thomas Skidmore, e não de *Formação Econômica do Brasil*.

relacionados ao processo de formação e implementação da *agenda econômica* propriamente dita do Executivo, especialmente em sistemas de governo presidencialistas.

Tal esforço de reflexão só começou a ser feito de maneira mais sistemática em trabalhos mais recentes que tratam das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil pós-1988, que procuram reconstituir a agenda apresentada pelo Executivo através do estudo da tramitação de algumas proposições-chave enviadas pelo chefe de governo ao Congresso Nacional (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; DINIZ, 2005, 2006)<sup>152</sup>.

Para os nossos fins, destacamos os trabalhos de DINIZ, que aborda de maneira um pouco mais sistemática alguns dos problemas teórico-metodológicos que serão examinados nas páginas que seguem, e que se constituem no ponto de partida de nosso enfoque. Referindo-se ao debate ocorrido sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no período pós-1988 no Brasil, Simone Diniz observa a existência de duas grandes vertentes de análise sobre o problema: (1) Uma primeira vertente para a qual, devido às características macro-institucionais que estruturam o sistema político brasileiro (sistema de governo presidencialista, sistema eleitoral proporcional de lista aberta, fragmentação partidária, federalismo), as relações entre o Executivo e o Legislativo no período democrático mais recente reproduziriam o padrão conflitual de relações entre os poderes observado por alguns analistas para o período 1946-1964 (MAINWARING, 1993), com relações conflituosas entre os poderes e os sucessivos governos apresentado baixos índices de eficácia na implementação de aspectos substantivos das respectivas agendas (SARTORI, 1996; AMES, 2003); (2) Ao lado desta, existe uma outra vertente de análise para a qual o Executivo seria um ator central na produção legislativa, com expressivas taxas de sucesso na implementação de aspectos substantivos de sua agenda, e tendo ampla dominância sobre o Legislativo no processo de elaboração legal, vigorando portanto um padrão substancialmente distinto daquele vigente na fase democrática anterior, que conduziram o sistema político brasileiro a uma “crise de paralisia decisória” no início dos anos 60 (DINIZ, 1997; SANTOS, 1997; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

A partir dessa reconstituição do debate sobre os graus de fracasso e sucesso na implantação da agenda governamental, a autora aborda uma série de problemas analíticos que serão retomados ao longo deste trabalho.

Estas considerações nos permitirão contextualizar melhor os problemas que serão abordados nos itens seguintes. Com efeito, a partir delas podemos formular melhor alguns dos problemas que procuraremos equacionar a seguir: Por quais instrumentos normativos os sucessivos

<sup>152</sup> DINIZ, S. (2005). Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369; DINIZ, S. *A agenda não aprovada do governo Fernando Henrique*. Caxambu: Anais da ANPOCS, 2006. 25 p. Trabalho apresentado no 30º Encontro Nacional da ANPOCS, GT Instituições Políticas.

governos implementam suas medidas econômicas? Qual o papel do Legislativo nesse processo? O parlamento e o Congresso Nacional se configuram como obstáculos políticos à aprovação da agenda modernizante do Executivo no período 1945-1964? O Legislativo tem um papel nulo e apenas “carimbador” das medidas de política macroeconômica ou ele apresenta um papel relevante, mesmo que “reativo”, no processo decisório?

São indagações dessa natureza que estão subjacentes às questões analisadas nos próximos capítulos. Naturalmente, não se trata de resolver o conjunto de problemas acima formulados nos limites desse texto, mas apenas de explicitar as motivações mais gerais que orientam este estudo. Nosso objetivo fundamental é o de apresentar algumas evidências sistematizadas que possibilitem um avanço da abordagem dessas questões, a serem posteriormente retomadas e analisadas em estudos posteriores com maior profundidade.

Para cumprir tais objetivos (ou seja, refletir sobre as interações que se estabelecem entre Executivo e Legislativo no processo de aprovação da agenda econômica daquele, mapear a produção legal sobre assuntos econômicos no período 1946-1964), procuramos analisar as proposições legislativas apresentadas e aprovadas por diferentes atores no período 1947-1964. O instrumento privilegiado de análise serão os projetos de leis relacionados à área temática econômica enviados pelo Executivo ao Congresso, assim como os anteprojetos presidenciais que eram enviados às Comissões durante a leitura das MSG. A partir da análise dos PLs enviados pelo Executivo e, quando necessário, da menção aos principais “anteprojetos” remetidos pelo presidente da República, especialmente sobre a área temática econômica, buscaremos reconstituir os aspectos fundamentais da agenda do Executivo<sup>153</sup>. Buscaremos efetuar uma análise agregada de sua tramitação, e uma reconstituição de seus resultados utilizando como fonte auxiliar de pesquisa as MSG endereçadas ao Executivo pelos sucessivos governos e os trechos destas mensagens onde se

<sup>153</sup> Embora não haja consenso na literatura sobre a metodologia mais adequada para se reconstituir a agenda governamental (Cf. a polêmica AMES, 2003 X LIMONGI, 2006: p. 264), seguiremos as sugestões dos especialistas na matéria de usar os PLs enviados pelo Executivo ao Congresso como um indicador razoavelmente preciso das preferências presidenciais no tocante às políticas de governo em uma área temática qualquer. Como afirma DINIZ (2006: p. 5): “Em vista destas considerações, acreditamos que a agenda governamental toma forma nas matérias legislativas que submete ao Congresso. Indicadores construídos a partir no número de projetos rejeitados, aprovados, prejudicados, ‘engavetados’, vetados parcial ou totalmente, além dos vetos derrubados, podem ser usados como indicadores da dificuldade/facilidade do presidente em implementar sua agenda. Essas, certamente, não são as únicas formas de fazê-lo, nem tão pouco nos dizem tudo que devemos saber, mas são um ponto de partida que conta com a vantagem de ser objetivo e operacional”. Agregariamos ainda que, no tocante ao período 1946-1964, essa metodologia ainda não foi empregada para a reconstituição da agenda do Executivo em uma determinada área temática. É bom frisar também que, no tocante a esta etapa histórica, as “matérias legislativas” enviadas pelo Executivo abrangiam não apenas os PLs propriamente ditos, mas também os “anteprojetos” de proposições que eram submetidos ao Congresso por ocasião da leitura das MSG e que, ao que parece, dependiam dos pareceres positivos da CCJ e das Comissões Específicas para serem transformados em PLs de autoria do Executivo. Apenas a título de exemplo, esse foi ao que parece o caso do famoso “anteprojeto Correia e Castro de Reforma Bancária”, cujo envio foi anunciado em sucessivas MSG no governo Dutra, sem nunca ter se transformado numa proposição específica, ao menos neste período de governo (MINELA, 1988).

faz menção a tais proposições e onde se *justificam* as políticas nelas plasmadas. Interessa-nos especialmente os resultados das principais proposições que corporificavam a estratégia econômica do Executivo, assim como a reação do Legislativo a tais medidas. Nas linhas seguintes, procuraremos abordar tais pontos de maneira mais sistemática.

Esclareça-se que era nossa intenção inicial efetuar uma análise das conjunturas política e econômica e da agenda substantiva proposta e aprovada em todas as MSG enviadas ao Congresso durante o período. Entretanto, não conseguimos executar este trabalho integralmente para esta tese, apesar de termos lido todas as MSG apresentadas no período, em sucessivos governos. Por isso, nas páginas seguintes, nos limitaremos à análise agregada das proposições apresentadas e aprovadas pelos atores relevantes, seguindo mais ou menos o procedimento empregado na literatura mais recente sobre o período pós-1988 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1994; 1998; DINIZ, 2005), procurando na medida do possível “problematizar” as vantagens e desvantagens desse recurso.

Entretanto, convém deixar consignado que temos consciência da perda de informação qualitativa ocasionada pelo tratamento agregado das informações analisadas a seguir, bem como que um documento fundamental para a reconstituição dessa agenda é a consulta à *íntegra* das MSG apresentadas no período, e não apenas aspectos parciais e fragmentados destas, especialmente para a reconstituição da agenda econômica dos sucessivos governos.

## **Capítulo 4) As relações entre o Executivo e o Legislativo, a legislação econômica aprovada e a agenda econômica do Executivo no período 1946-1964.**

Isto posto, resta agora neste capítulo dar um passo adiante e efetuar uma análise num menor nível de agregação das principais proposições sobre temas econômicos que tramitaram durante os sucessivos períodos governamentais, especialmente as leis aprovadas e os projetos de leis que corporificavam a agenda proposta por cada um dos atores envolvidos no processo deliberativo, especialmente do poder Executivo. Para facilitar e tornar mais sistemática a análise comparativa dos dados ao longo de sucessivos governos, seguiremos a seguinte sequência-padrão de análise das proposições: a) análise da legislação aprovada por assunto e ator relevante; b) análise das principais leis aprovadas por cada ator relevante nas sub-áreas temáticas econômicas; c) exame dos projetos de lei apresentados e aprovados por ator relevante e área temática; d) análise da taxa de aprovação da agenda por ator e área temática; e) exame do grau de fracasso e de sucesso do Executivo por sub-área temática econômica, exame este que servirá de base para um estudo mais detalhado da natureza da agenda proposta pelo Executivo ao Legislativo, assim como do grau de sucesso e fracasso dessa agenda por cada tema econômico.

Frise-se aqui que não pretendemos afirmar, de forma alguma, que esse estudo agregado das proposições legislativas, especialmente as enviadas pelo Executivo, seja suficiente para definir a agenda do Executivo, e seja suficiente para um equacionamento do problema. Como dissemos, trata-se apenas de assinalar alguns problemas relacionados ao papel do parlamento no processo de elaboração da política econômica no período 1946-1964, a serem posteriormente retomados com maior grau de profundidade em outros estudos de caso e análises de conjuntura.

### **4.1) As relações entre o Executivo e o Legislativo durante o governo Dutra e a agenda econômico-financeira proposta e aprovada (1946-1951).**

Embora, como observou Draibe (1985), inexistam estudos de história política mais aprofundados que tomem como objeto específico de estudo o governo Dutra, já é razoável a

quantidade de trabalhos que buscam fazer uma análise mais sistemática de aspectos relevantes da política macroeconômica implementada durante este período de governo (MALAN et. al, 1980; SARETTA, 1990, 1995; VIANNA, 1992; BASTOS, 2001, 2004). Entretanto, são virtualmente inexistentes estudos que procuram abordar o papel do Legislativo na elaboração da política econômica durante este governo, assim como reconstituir de maneira mais sistemática a agenda apresentada pelo Executivo ao Congresso, tal como corporificada nos projetos de lei apresentados. É o que procuraremos fazer a seguir

Vimos no capítulo anterior algumas características gerais da produção legal e das relações entre o Executivo e o Legislativo no governo Dutra. Durante este governo foram aprovadas ao todo 1366 leis ordinárias, a maior parte delas originárias das Comissões Permanentes, especialmente da Comissão de Finanças. Sublinhamos que tal fato não se deveu a um presumível surto participativo das Comissões Legislativas no processo decisório, mas provavelmente a um dispositivo regimental que determinava que as solicitações de liberação de crédito do Executivo e outros anteprojetos deveriam ser “convertidas” em projetos de lei das Comissões para serem apreciadas pelo plenário. De fato, a imensa maioria de tais projetos autorizava transferência de recursos, seja na forma de liberação e/ou autorização de créditos, seja na forma de isenções fiscais para determinadas entidades e pessoas físicas e jurídicas.

No que se refere à distribuição por assunto das leis, apenas 95 das 1336 leis aprovadas nesse período governamental referiam-se à área temática de economia. O governo Dutra caracterizou-se também por um baixo percentual de aprovação de leis do tipo social (6,8%). Foi também durante este governo que foi atingido um dos maiores percentuais de leis TCR aprovadas num único ano (68,2% em 1948)<sup>154</sup>. Do ponto de vista da apresentação e proposição de projetos de leis, podemos destacar o elevado grau de sucesso da aprovação de PLs do Executivo neste período governamental, especialmente no campo econômico, que permaneceu acima da média de aprovação durante todo o mandato.

Dito isto, iniciaremos nossa exposição pelo exame da legislação promulgada durante o período Dutra. Sublinhe-se que até o momento que inexitem estudos sistemáticos sobre a produção legislativa do governo Dutra, para não falar sobre a legislação especificamente econômica.

---

<sup>154</sup> O ponto máximo foi atingido durante o ano de 1953, no governo Vargas, com 76,4% das leis aprovadas sendo transferência de recursos.

#### 4.1.1) As leis aprovadas durante o governo Dutra (1946-1950).

O quadro abaixo nos fornece uma representação das leis aprovadas por assunto durante o período governamental de Eurico Gaspar Dutra.

**Tabela 08) Área temática das leis aprovadas no governo Dutra, 1947-1951  
(por assunto X ator agregado)**

|               | Executivo |       | Judiciário |       | Legislativo<br>(Comissões) |       | Legislativo<br>(Partidos) |       | Legislativo<br>(Senado) |       | Total |       |
|---------------|-----------|-------|------------|-------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|
|               | N         | %     | N          | %     | N                          | %     | N                         | %     | N                       | %     | N     | %     |
| Administração | 33        | 25,8  | 0          | 0,0   | 111                        | 14,2  | 88                        | 21,3  | 13                      | 35,1  | 245   | 17,9  |
| Crédito       | 69        | 53,9  | 3          | 100,0 | 561                        | 71,6  | 168                       | 40,6  | 10                      | 27,0  | 811   | 59,4  |
| Economia      | 13        | 10,2  | 0          | 0,0   | 49                         | 6,3   | 32                        | 7,7   | 1                       | 2,7   | 95    | 7,0   |
| Homenagens    | 0         | 0,0   | 0          | 0,0   | 8                          | 1,0   | 42                        | 10,1  | 1                       | 2,7   | 51    | 3,7   |
| Modificativa  | 0         | 0,0   | 0          | 0,0   | 5                          | 0,6   | 9                         | 2,2   | 1                       | 2,7   | 15    | 1,1   |
| Obras         | 4         | 3,1   | 0          | 0,0   | 10                         | 1,3   | 15                        | 3,6   | 1                       | 2,7   | 30    | 2,2   |
| Orçamento     | 1         | 0,8   | 0          | 0,0   | 10                         | 1,3   | 3                         | 0,7   | 0                       | 0,0   | 14    | 1,0   |
| Político      | 1         | 0,8   | 0          | 0,0   | 3                          | 0,4   | 7                         | 1,7   | 4                       | 10,8  | 15    | 1,1   |
| Social        | 7         | 5,5   | 0          | 0,0   | 27                         | 3,4   | 50                        | 12,1  | 6                       | 16,2  | 90    | 6,6   |
| Total         | 128       | 100,0 | 3          | 100,0 | 784                        | 100,0 | 414                       | 100,0 | 37                      | 100,0 | 1366  | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Como dissemos, a grande maioria das leis aprovadas durante este período, eram leis de natureza mais “simples”, com baixo impacto alocativo global e que não tratavam de temas substanciais de políticas públicas, tais como a concessão de “créditos, favores e subsídios” (49,0%), *isenções* de natureza variada, especialmente fiscal (11,4%) e, “*homenagens e declarações de utilidade pública*” de natureza variada (3,5%), perfazendo um total de aproximadamente 66,2% das leis aprovadas. Desse total, apenas 95 (7,0%) eram proposições de cunho econômico.

Além disso, a tabela acima pode ser tomada como um indicador da existência de uma relação mais equilibrada entre o Executivo e o Legislativo no que se refere às diferentes agendas legislativas aprovadas pelos diferentes poderes, um padrão que contrasta fortemente com outros períodos do desenvolvimento político brasileiro, tanto em nível nacional como em outras esferas de governo. Assim, ao contrário do que ocorre no período pós-1988 em nível nacional (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2006), não houve uma clara “divisão do trabalho” entre os diferentes ramos do aparelho de Estado, com o Executivo apresentando um elevado percentual de leis de natureza administrativa e econômica, e os deputados produzindo legislação relevante quase que exclusivamente na área social.

Ressalte-se que estes dados não corroboram a imagem tradicional de um Executivo orientado por uma agenda “desenvolvimentista”, em contraposição a um Legislativo e a um sistema partidário interessados predominantemente em satisfazer demandas clientelistas e *pork barrel* de seu eleitorado. Um ponto interessante a ser observado é que o Legislativo predominou sobre o processo decisório na área temática econômica, com os partidos políticos tendo uma acentuada importância no processo de produção legal.

Entretanto, visualizaremos melhor o perfil da legislação econômica ordinária aprovada durante o governo Dutra se desagregarmos as leis por autoria e sub-área ou tema econômico específico, conforme a tabela abaixo<sup>155</sup>.

**Tabela 9) Origem das leis econômicas, governo Dutra (1947-1951)**  
(sub-área econômica X autor agregado)

|                            | Executivo |      | Legislativo<br>(Comissões) |       | Legislativo<br>(Partidos) |      | Legislativo<br>(Senado) |      | Total |       |
|----------------------------|-----------|------|----------------------------|-------|---------------------------|------|-------------------------|------|-------|-------|
|                            | N         | %    | N                          | %     | N                         | %    | N                       | %    | N     | %     |
| Agropecuária               | 0         | 0,0  | 10                         | 47,6  | 11                        | 52,4 | 0                       | 0,0  | 21    | 100,0 |
| Comércio Exterior e Câmbio | 4         | 20,0 | 11                         | 55,0  | 5                         | 25,0 | 0                       | 0,0  | 20    | 100,0 |
| Economia Popular           | 0         | 0,0  | 0                          | 0,0   | 2                         | 66,7 | 1                       | 33,3 | 3     | 100,0 |
| Economia Regional          | 0         | 0,0  | 2                          | 50,0  | 2                         | 50,0 | 0                       | 0,0  | 4     | 100,0 |
| Finanças e Bancos          | 2         | 14,3 | 8                          | 57,1  | 4                         | 28,6 | 0                       | 0,0  | 14    | 100,0 |
| Intervenção Do Estado      | 7         | 35,0 | 10                         | 50,0  | 3                         | 15,0 | 0                       | 0,0  | 20    | 100,0 |
| Subsolo                    | 0         | 0,0  | 1                          | 100,0 | 0                         | 0,0  | 0                       | 0,0  | 1     | 100,0 |
| Tributos e Fisco           | 0         | 0,0  | 5                          | 62,5  | 3                         | 37,5 | 0                       | 0,0  | 8     | 100,0 |
| Outros                     | 0         | 0,0  | 2                          | 50,0  | 2                         | 50,0 | 0                       | 0,0  | 4     | 100,0 |
| Total                      | 13        | 13,7 | 49                         | 51,6  | 32                        | 33,7 | 1                       | 1,1  | 95    | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Vimos que a maior parte das leis econômicas era de autoria das Comissões Legislativas especialmente — mas não exclusivamente — da Comissão de Finanças (51,6%), com os partidos políticos também apresentando um alto percentual relativo na aprovação de leis. Podemos perceber que houve uma distribuição desigual entre os diferentes atores que participavam do processo legiferante sobre temas econômicos. Assim, enquanto o Executivo aprovou legislação especialmente nas sub-áreas “intervenção do estado” (53,8%) e “comércio exterior e câmbio” (20,0%), as Comissões apresentaram uma distribuição mais homogênea entre os diferentes tipos de lei. Os partidos também aprovaram uma taxa elevada de leis no período (33,7%), e apresentaram uma concentração maior de leis em temas relacionados à agricultura e à pecuária, evidenciando que o parlamento foi uma importante cidadela da representação de interesses agrários naquela conjuntura de forte restrição creditícia (MALAN, 1980). No que se refere à distribuição de temas por partido relevante, podemos observar que o PSD teve um elevado percentual de suas leis

<sup>155</sup> Os critérios que empregamos para classificar ou definir as leis por sub-áreas temáticas ou “temas” estão expostos no Anexo 4 a esta tese, motivo pelo qual não os detalharemos aqui.

concentrado na sub-área agrícola, enquanto o PTB concentrou-se em “comércio exterior e câmbio” (100%), área de maior importância para o apoio ao esforço industrializante do governo, e a UDN em temas tributários e financeiros (25,4%). Outro ponto a ser acentuado é que durante este período legislativo não foi aprovada nenhuma lei acentuadamente distributivista fato que, se levamos em conta o baixo grau ou percentual de leis sociais aprovadas durante o governo Dutra, pode ser tomada como indicador adicional da agenda mais ortodoxa e menos distributivista desse período de governo.

Mais importante que a mera análise agregada das leis, no entanto, é a enumeração dos casos mais importantes de leis promulgadas no período. Com efeito, de um ponto de vista mais qualitativo, como podemos verificar pelo *Anexo 6*, foram aprovadas importantes leis econômicas no governo Dutra.

É conveniente lembrar que o principal evento legislativo do período foi a própria promulgação da Carta de 1946, que teve importantes efeitos vinculativos na legislação e nas medidas econômicas que lhe seguiram<sup>156</sup>. Logo após a promulgação da Constituinte de 46, segue-se um período de transição onde o Legislativo procura se adaptar à execução de suas novas funções, elaborando o novo Regimento Interno e discutindo os procedimentos para a elaboração orçamentária.<sup>157</sup>

Do ponto de vista estrito da produção legal, o principal acontecimento de 1946, além da elaboração orçamentária, foi a aprovação da Lei nº 8, de 19/12/46, suspendendo o vencimento das dívidas aos pecuaristas, e que foi resultado de um intenso debate travado desde a Constituinte sobre o tema. Essa lei foi apenas a primeira de uma série de outras aprovadas durante o governo Dutra, regulamentando o financiamento agrícola e o mercado de *commodities*, especialmente através da concessão de moratória a dívidas de proprietários de terra, tais como a Lei nº 219, de 02/01/1947, dispondo sobre a forma de pagamento dos débitos civis e comerciais de criadores e recriadores de gado bovino, e também anistiando as dívidas dos pecuaristas; e a Lei nº 1003, de 24/12/1949, dispondo sobre o financiamento das lavouras de café, dentre outras.

Logo no início de 1947, o principal tema de debate legislativo passa a ser a questão do comércio exterior, a partir das primeiras instruções e portarias ministeriais de março revigorando o regime de licença prévia para importação, que foi, como afirma Bielschowsky, “a grande reversão da

---

<sup>156</sup> Cf. a análise ainda hoje insuperada dos efeitos da promulgação da Carta de 46 sobre a Legislação que lhe sucedeu empreendida por V. Filho (1968: p. 33s, *passim*.).

<sup>157</sup> Como esclarecemos anteriormente, nesta tese nos concentraremos apenas nas leis e projetos de lei apresentados e aprovados no período. Para uma análise do processo orçamentário, consultar o artigo já citado de AMES (1981).

história da política econômica brasileira” no período (BIELSCHOWSKY, 1988: p. 369)<sup>158</sup>. Nesse sentido, um dos temas que mais recebeu a atenção do Legislativo no período foi a política de comércio exterior, especialmente as medidas suscitadas pela crise do balanço de pagamentos de 1946/1947 que, articulados a fatores políticos de ordem interna, determinaram o retorno à adoção do regime de licença prévia das importações no país. Esse processo de discussão iria redundar na aprovação da Lei nº 262, de 23/08/1948, subordinando ao regime de licença prévia o intercâmbio de exportação e importação com o exterior, que consolidava toda uma regulamentação anterior do Executivo sobre o assunto, feita através de decretos, portarias e atos administrativos diversos (MALAN, 1980). Esta lei foi sucessivamente prorrogada ao longo do governo Dutra pelas Leis nº 752 e 842, de 1949. Como observado, esta legislação sobre matéria cambial teve uma ampla repercussão no período, sendo objeto de inúmeros debates no parlamento e na opinião pública.

Em setembro de 1947 é promulgada uma outra lei econômica relevante (cf. anexo 6), a Lei 86/47, estabelecendo medidas para assistência econômica da borracha natural brasileira e criando a Comissão Executiva da Borracha<sup>159</sup>. Sublinhe-se que essa lei foi o resultado de longos trabalhos e estudos da *Comissão Especial de Defesa da Borracha*, e resultou de um amplo processo deliberativo, que vinha desde a Constituinte de 1946.

Dois meses depois, foi aprovada outra lei relevante, a da nº 154 alterando dispositivos do imposto de renda, que na verdade consistiu numa “mini-reforma tributária”, conforme a expressão utilizada pelos órgãos de imprensa da época. Como afirma Sônia Draibe (DRAIBE, 1985: p. 234), a aprovação da lei foi precedida de uma ampla discussão na Câmara dos Deputados, “tendo como um dos principais opositores o deputado Aliomar Baleeiro (UDN/BA). Horacio Lafer (PSD/SP), defendendo o projeto do governo [na realidade da Comissão de Finanças — SSB], propôs o substitutivo que rebaixava o percentual sobre o lucro e, com farta documentação, justificou a extinção da lei sobre lucros extraordinários” (p. 16). Desnecessário sublinhar que a extinção do imposto sobre lucros extraordinários tratava-se de mais uma significativa vitória de segmentos empresariais representados nos órgãos legislativos, e isso num momento de forte ajuste fiscal do governo Dutra<sup>160</sup>.

<sup>158</sup> Deve ser destacada a forte pressão do empresariado industrial para a instauração da licença prévia desde a crise do Estado Novo. Como afirma Leopoldi (2000: p. 182), desde pelo menos o 1º Congresso Brasileiro da Indústria, realizado em São Paulo, o empresariado industrial, especialmente o empresariado paulista, já defendia o controle das importações através da intervenção do Estado (a “licença prévia”), como uma importante forma de subsídio à indústria. Tal medida teve no então senador Roberto Simonsen (PSD/SP) um dos principais defensores na tribuna do Congresso Nacional (LEOPOLDI, 2000: p. 182/183).

<sup>159</sup> Cf. Draibe (1985: p. 140) e V. Filho (1968: p. 44). Cf. também MSG (1948: 25s); MSG (1949: p. 266), para um resumo da lei.

<sup>160</sup> A MSG de 1949 (p. 326s) faz menção à “reforma da tributação sobre a renda, instituída pela Lei 154 de novembro de 1947” e analisa detalhadamente seus efeitos sobre a arrecadação do governo.

O ano de 1948 foi profícuo em leis econômicas importantes, cujo teor revelava uma reação do Legislativo à política fortemente restritiva e ao ajuste fiscal comandado por Correia e Castro, já bastante desgastado do ponto de vista político. Em janeiro de 1948, logo no início do ano, é sancionada a Lei 209/48, concedendo ampla moratória aos agricultores de uma maneira geral, originada de um PL da *Comissão Especial da Pecuária* e resultante de um amplo processo deliberativo em plenário. Essa lei foi interpretada na época como uma pesada vitória de setores rurais e empresariais representados no Legislativo contra políticas restritivas patrocinadas pelo “banqueiro” Correia e Castro e certamente contribuiu para o desgaste político do ministro. Logo em seguida, foi aprovada outra importante Lei 246/48 (17/02/48), aumentando o capital da Vale do Rio Doce, assim como indicando uma retomada dos investimentos públicos estatais no setor de mineração (MSG, 1949: 252).

Também do início de 1948 é a Lei 262, já mencionada, restaurando, ou melhor, regulamentando o regime de licença prévia e consolidando a legislação anterior sobre o assunto<sup>161</sup>. Estudiosos do governo Dutra, sublinham a profunda ruptura introduzida na política econômica desse governo pela restauração da Lei 262, assim como o papel do Legislativo nesse processo (SARETTA, 1990: p. 108s; LEOPOLDI, 2000). Deve-se destacar que essa primeira lei era de natureza transitória, e foi apenas a primeira de uma série de outras que regulamentavam a política de importações, evidenciando que o Legislativo sancionou amplamente a reação à política de liberação do comércio exterior, cujo evento mais palpável, como se sabe, havia sido a abolição do regime de licença prévia ocorrido durante o governo provisório de José Linhares (MALAN, 1980; BASTOS, 2001).

Logo após a restauração da licença prévia, em julho de 1948, é aprovada outra importante Lei, de nº 313/48 (31/07/48), autorizando o Executivo a aplicar provisoriamente o Acordo Geral sobre

---

<sup>161</sup> A restauração da licença prévia para importações ocorrida progressivamente a partir do início de 1947 é sublinhada como um dos principais causas “voluntárias” ou “involuntárias” do processo industrial brasileiro, por praticamente todos os analistas econômicos do período. Cf. Furtado (1979), Lessa (1985), Huddle (1964), Malan (1980), Vianna (1994), Saretta (1990), Bastos (2001, 2005). Segundo Bielschowsky, o Legislativo converteu-se “na principal arena de debates” sobre a questão cambial no período por causa da tramitação de proposições referentes à questão cambial (BIELSCHOWSKY, 1988: p. 441). O processo decisório envolvendo a tramitação e discussão da licença prévia para importações, entre os anos de 1947 e 1948, seria por si só objeto de um estudo de caso, que certamente iria contribuir para a refutação da tese do caráter supostamente “involuntário” ou “inconsciente” da política de estímulo à industrialização implementada pelo governo Dutra, empreendida recentemente por alguns dos mais perspicazes analistas da política econômica do governo (BASTOS, 2001, 2005). Uma pesquisa sumária em qualquer periódico dedicado ao debate sobre assuntos econômicos da época encontrará sem dificuldades inúmeros artigos de vários atores políticos expondo os pontos de vista de importantes correntes de pensamento econômico em pugna naquela conjuntura, assim como das principais forças sociais que as sustentavam. Deve-se enfatizar que, por exigência de dispositivo constitucional, essa Lei da Licença Prévia seria sucessivamente prorrogada após sua promulgação, evidenciando que o compromisso de setores majoritários do Congresso brasileiro com o processo de desenvolvimento capitalista então conduzido pelas autoridades econômicas estava longe de ser contingente, sendo contínuo e sustentado, conforme diretrizes programáticas anteriores que vinham desde o processo constituinte.

Alfândegas, que também teve grande repercussão no comércio exterior , granjeando inclusive comentários críticos da tribuna do Congresso de Euvaldo Lodi, outro líder industrial eleito deputado na legenda do PSD (VENÂNCIO FILHO, 1968: p. 162s; MSG, 1949: p. 327; LEOPOLDI, 2000: p. 101s). Seguem-se outros estatutos de cunho fortemente intervencionista e regulador, tais como a Lei 404 (20/08/48), concedendo pesados subsídios a empresas que se organizem para “mecanizar a lavoura”; a Lei 494 (26/11/48), regulamentando o imposto de consumo (MSG, 1949: p. 325); a Lei 541, criando a Comissão do Vale do São Francisco<sup>162</sup> e a de nº 842, prorrogando a licença prévia. Em suma, mesmo na fase mais contracionista do governo Dutra, durante a gestão de Correia e Castro, foram aprovadas uma série de leis no parlamento indutoras de política de cunho claramente “desenvolvimentista”, tais como a criação de empresas estatais e órgãos setoriais de intervenção e regulação da economia, flexibilizando assim as restrições financeiras e o arrocho creditício e tributário de que eram vítimas pequenos proprietários, proprietários rurais, empresários e consumidores de uma maneira geral, que usavam o parlamento como uma importante instância de mobilização. Tais estatutos eram, na maior das vezes, frutos de um longo processo de mobilização e de debates, e estavam longe de ser obstáculos ou constrangimentos de natureza “clientelista” a uma suposta “burocracia insulada”, pois criavam regulamentações visando ao estímulo de setores econômicos importantes da economia nacional, e não apenas a transferência de recursos para entidades específicas ou para determinadas localidades.

Como se sabe, a partir de junho de 1949 tem início a terceira e última fase da política econômica do governo Dutra, com a gestão mais expansionista do ex-presidente do Banco do Brasil, Guilherme da Silveira<sup>163</sup>, no ministério da Fazenda (MALAN, 1980; SARETTA, 1990; BESSERMAN VIANNA, 1994). Após a posse de Silveira, a primeira lei econômica de impacto, além de uma série de outras regulamentando aspectos específicos do funcionamento do sistema econômico, foi a Lei 970, de 16/12/1949, dispondo sobre as atribuições, a organização e funcionamento do CNE/Conselho Nacional de Economia.

Embora um estudioso da história do pensamento econômico brasileiro considere o CNE como “a segunda instituição de pensamento econômico neoliberal em ordem de importância no período”, após a FGV (BIELSCHOWSKY, 1988: p. 436), o significado revolucionário do órgão, criado num contexto onde mal começava a amadurecer, no seio do próprio Executivo, a idéia de criação de uma agência central de coordenação econômica, não pode ser subestimada. Na realidade, não

---

<sup>162</sup> Na MSG (1949: p. 221s) há uma longa narrativa do processo de elaboração de tal lei, bem como das medidas tomadas para viabilizar sua implementação.

<sup>163</sup> O qual, diga-se de passagem, era um industrial carioca, “membro antigo e ativo da FIERJ/Federação das Indústrias do Rio de Janeiro”, ainda de acordo com Leopoldi (2000: p. 183).

havia nada mais anti-liberal em sua origem do que o projeto de lei que criou o CNE<sup>164</sup>, de autoria do pessedista gaúcho Daniel Faraco, um funcionário de carreira do Banco do Brasil e um dos principais economistas keynesianos da época, tendo proferido vários discursos em plenário baseando-se na obra do economista inglês<sup>165</sup>. Não obstante os reparos críticos que possam ser feitos a seu desenho inicial (DRAIBE, 1985: p. 306-320), a natureza inovadora da proposta para a época não pode deixar de ser reconhecida, evidenciando uma forte demanda dos parlamentares por interferirem de forma mais efetiva na gestão da economia<sup>166</sup>.

Logo após a aprovação da criação do CNE, no final do governo Dutra, destaca-se a aprovação da Lei 1102 (18/05/50) instituindo o Plano Salte e dispondo sobre sua execução<sup>167</sup>. Aliás, não obstante os reparos críticos que possam ser feito ao Plano, sua proposta foi tão ousada para a época que um estudioso especialista no processo de planejamento econômico brasileiro o definiu como “a primeira e final tentativa, pelo menos até 1966, de se articularem os poderes Executivo e Legislativo para a elaboração de planos federais” (COSTA, 1971: p. 93).

Na mesma época em que foi aprovada a lei que instituiu o Plano Salte, já refletindo o clima político e econômico mais expansionista de final do governo Dutra, são aprovadas uma série de outras leis regulatórias e intervencionistas importantes, tais como a Lei 1184 dispondo sobre o Banco de Crédito da Borracha; Lei 1216 (28/10/50) dispondo sobre a organização da Casa da Moeda e, para que não pairassem dúvidas de que o parlamento daria base de sustentação política ao esforço desenvolvimentista do Estado brasileiro, a Lei 1.272-A, dispondo sobre o financiamento do Plano Geral de Reaparelhamento Ferroviário e criando o Fundo Ferroviário Nacional, o qual foi um importante precedente para a criação da Rede Ferroviária Federal nos anos 50, pela Lei 3.151 de 16/03/57; finalmente, devemos mencionar a Lei 1310, de 15/01/51, sancionada por Dutra no

---

<sup>164</sup> Para um meticuloso e profundo estudo da tramitação do PL 09/46, de Daniel Faraco, que redundou na criação do CNE, cf. Draibe (1985: p. 141s).

<sup>165</sup> Daniel Faraco ainda vive e, junto com Goffredo Telles Jr. (PSD/SP) e Jarbas Maranhão (PSD/PE), são os únicos remanescentes vivos da Constituinte de 1946. Tem inclusive um website na internet onde continua defendendo suas idéias keynesiano-conservadoras: <http://www.danielfaraco.ecn.br/>

<sup>166</sup> Assim como outras leis e projetos relevantes aqui mencionados, ainda falta um “case” analisando de maneira sistemática o funcionamento e a efetividade do CNE no processo deliberativo econômico, assim como fez a própria Sônia Draibe com o projeto de lei que lhe deu origem. A respeito do CNE, cf. também COSTA (1994).

<sup>167</sup> Também não deixa de ser interessante de observar que, embora a bibliografia que trata do Plano Salte seja relativamente ampla inexista um “case” monográfico dedicado a analisar exclusivamente a tramitação do projeto de lei que o instituiu, o qual diga-se de passagem foi objeto de ampla controvérsia pública na imprensa da época. A respeito do plano Salte a bibliografia é extensa (DRAIBE, 1985; GUIMARÃES FILHO, 1999), geralmente chamando a atenção para sua inefetividade enquanto instrumento de planejamento central, mas nem sempre reconhecendo que seu processo de elaboração e de longo debate no parlamento foi um importante episódio de amadurecimento da consciência desenvolvimentista no Brasil, onde o parlamento desempenhou um relevante papel.

ocaso de seu governo e criando o CNPq, cuja importância ulterior para o desenvolvimento científico, econômico e tecnológico do país dispensa maiores apresentações<sup>168</sup>.

Entretanto, para os nossos fins, mais importante do que o inventário das leis aprovadas é a natureza da agenda econômica proposta e aprovada por cada um dos atores relevantes, especialmente o Executivo, a fim de caracterizar se o Legislativo foi um não um “obstáculo” à implementação da agenda “desenvolvimentista” dos sucessivos governos e em que medida, bem como analisar o tipo de relação que se estabeleceu entre ambos no processo de aprovação de legislação econômica. É o que faremos a seguir através da análise dos projetos de lei.

#### 4.1.2) Os projetos de lei e a agenda do Executivo (1946-1951).

No que se refere à agenda proposta por cada ator relevante durante o governo Dutra, tal como corporificada nos projetos de lei enviados ao Legislativo, ela é informada pela tabela abaixo:

**Tabela 10) Projetos de lei apresentados no governo Dutra, 1947-1950  
(assunto X autor/ agregado)**

|                  | Executivo |       | Judiciário |       | Legislativo<br>(Comissões) |       | Legislativo<br>(Partidos) |       | Legislativo<br>(Senado) |       | Total |       |
|------------------|-----------|-------|------------|-------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|
|                  | N         | %     | N          | %     | N                          | %     | N                         | %     | N                       | %     | N     | %     |
| Administração    | 92        | 18,7  | 4          | 40,0  | 425                        | 28,0  | 792                       | 23,4  | 28                      | 26,9  | 1341  | 24,4  |
| Crédito          | 319       | 64,8  | 6          | 60,0  | 821                        | 54,2  | 1132                      | 33,5  | 25                      | 24,0  | 2303  | 41,8  |
| Economia         | 44        | 8,9   | 0          | 0,0   | 116                        | 7,7   | 359                       | 10,6  | 15                      | 14,4  | 534   | 9,7   |
| Homenagens       | 1         | 0,2   | 0          | 0,0   | 14                         | 0,9   | 145                       | 4,3   | 4                       | 3,8   | 164   | 3,0   |
| Modificativa     | 1         | 0,2   | 0          | 0,0   | 6                          | 0,4   | 40                        | 1,2   | 1                       | 1,0   | 48    | 0,9   |
| Obras            | 9         | 1,8   | 0          | 0,0   | 32                         | 2,1   | 276                       | 8,2   | 6                       | 5,8   | 323   | 5,9   |
| Orçamento        | 2         | 0,4   | 0          | 0,0   | 15                         | 1,0   | 8                         | 0,2   | 1                       | 1,0   | 26    | 0,5   |
| Sistema Político | 1         | 0,2   | 0          | 0,0   | 7                          | 0,5   | 60                        | 1,8   | 6                       | 5,8   | 74    | 1,3   |
| Social           | 23        | 4,7   | 0          | 0,0   | 80                         | 5,3   | 569                       | 16,8  | 18                      | 17,3  | 690   | 12,5  |
| Total            | 492       | 100,0 | 10         | 100,0 | 1516                       | 100,0 | 3381                      | 100,0 | 104                     | 100,0 | 5503  | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Pela tabela acima, podemos observar mais uma vez que, ao contrário da expectativa que poderia ser derivada de uma certa vertente da literatura sobre a política econômica do período, era o Executivo o ator que detinha a maior taxa de apresentação de proposições solicitando créditos, enquanto que no tocante aos partidos políticos essa taxa cai para apenas 33,5%. Assim, esses

<sup>168</sup> Para a lei que criou o Fundo Ferroviário Nacional, cf. VENÂNCIO FILHO (1968: p. 68s). Um excelente “case” sobre o processo de criação do CNPq é o estudo de ANDRADE, A. M. R. DE. (2001). Ideais políticos: a criação do CNPq/Conselho Nacional de Pesquisas. *Parcerias estratégicas*, Brasília, v. 11, p. 221-242. A autora mostra que a intervenção do Legislativo brasileiro foi de importância decisiva para a criação de um organograma do órgão mais favorável aos técnicos brasileiros, em detrimento do perfil mais “insulado” e controlado estritamente pelos militares que constava no desenho inicial do projeto. Para a inclusão da lei que criou o CNPq como uma das principais “leis econômicas” do período, cf. o levantamento efetuado por Pedro Malan e seus colegas (MALAN et. al., 1980: p. 155s).

dados não corroboram nem as expectativas dos adeptos da tese do Legislativo como “engenho de inflação” no período, nem as expectativas dos adeptos da tese do “insulamento burocrático”, segundo a qual o Legislativo de uma maneira geral, e os partidos políticos em particular, teriam um papel reduzido ou nulo no processo deliberativo sobre questões econômicas, sentindo-se portanto pouco estimulados a propor projetos de leis nessas áreas temáticas. Ao contrário, os dados evidenciam um Executivo altamente envolvido na apresentação de projetos em áreas tidas como clientelistas e “gastadoras” embora, como já observamos anteriormente, nem todos os projetos autorizatórios de créditos tenham essa natureza, sendo que muitos deles eram destinados a promover a execução de determinadas políticas governamentais.

Entretanto, o dado mais surpreendente é o elevado percentual de PLs de natureza administrativa (23,4%), econômica (10,6%) e social (16,8%) apresentados pelos deputados federais, evidenciando um padrão de sugestão de proposições bastante diferente do período pós-1988, onde os parlamentares isoladamente praticamente não buscaram legislar nas duas primeiras áreas temáticas. A não ser que inferíssemos que os deputados fossem inteiramente irracionais ao propor tais PLs, é de se supor que o quadro institucional vigente na época era de molde a pelo menos criar nos parlamentares a expectativa de uma participação mais efetiva nos centros de poder, seja diretamente (através da aprovação dos próprios projetos de lei apresentados no Congresso), seja indiretamente (com a atividade legislativa servindo de base de apoio para a ocupação de cargos administrativos e executivos, onde os parlamentares poderiam finalmente executar as medidas por eles sugeridas nas áreas temáticas nas quais eram especializados)<sup>169</sup>.

Uma outra tese recorrente nos estudos sobre o processo legislativo no período é a tese segundo a qual o Congresso Nacional foi um “veto player” (para usar uma expressão contemporânea empregada por TSEBELIS, 1993) para medidas de cunho desenvolvimentista propostas pelo Executivo, visando à “modernização” ou o desenvolvimento econômico da sociedade brasileira. Uma forma de testar, numa “primeira aproximação”, se o padrão de proposição de leis do governo Dutra corresponde a essa imagem, é examinando os resultados ou a taxa de aprovação de projetos por assunto e ator relevante no período em apreço. Essas informações nos são fornecidas pela tabela abaixo:

---

<sup>169</sup> Como se sabe, é justamente por estes atributos que um analista político perspicaz como Max Weber diferencia um “parlamento positivo” (onde o Legislativo efetivamente participa da deliberação de políticas governamentais estratégicas e contribui para o recrutamento de elites dirigentes que ocupam cargos executivos), de um “parlamento negativo” (onde os órgãos legislativos não desempenham tais funções, servindo com “uma vaca de presépio da burocracia governante”). Cf. WEBER, M. (1997). Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída (uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária). In: \_\_\_\_\_ *Max Weber (Os Economistas)*. São Paulo: Nova Cultural. p. 20-118.

**Tabela 11) Taxa de aprovação dos projetos de lei no governo Dutra , 1947-1950  
(assunto X ator relevante / desagregado)**

|                  | Executivo |          | PSD       |           | UDN       |           | PTB       |           | PSP       |           | Comissões |           | Total     |           |
|------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                  | N<br>apre | %<br>pro | N<br>apre | %<br>apro | N<br>apre | %<br>apro | N<br>apre | %<br>apro | N<br>apre | %<br>apro | N<br>apre | %<br>apro | N<br>apre | %<br>apro |
| Administração    | 92        | 64,1     | 312       | 12,8      | 180       | 21,1      | 159       | 14,5      | 39        | 10,3      | 425       | 81,6      | 1341      | 40,6      |
| Crédito          | 319       | 49,5     | 637       | 13,2      | 189       | 32,3      | 137       | 19,7      | 37        | 27,0      | 821       | 77,3      | 2303      | 43,9      |
| Economia         | 44        | 63,6     | 175       | 13,1      | 74        | 14,9      | 38        | 10,5      | 24        | 12,5      | 116       | 61,2      | 534       | 27,9      |
| Homenagens       | 1         | 0,0      | 67        | 32,8      | 25        | 68,0      | 33        | 42,4      | 9         | 11,1      | 14        | 71,4      | 164       | 43,9      |
| Modificativa     | 1         | 100,0    | 15        | 20,0      | 7         | 14,3      | 15        | 33,3      | 1         | 0,0       | 6         | 83,3      | 48        | 33,3      |
| Obras            | 9         | 66,7     | 178       | 4,5       | 57        | 10,5      | 18        | 0,0       | 10        | 30,0      | 32        | 68,8      | 323       | 14,9      |
| Orçamento        | 2         | 50,0     | 4         | 0,0       | 2         | 0,0       | 0         | 0,0       | 1         | 0,0       | 15        | 86,7      | 26        | 53,8      |
| Sistema Político | 1         | 100,0    | 25        | 4,0       | 19        | 31,6      | 7         | 0,0       | 1         | 0,0       | 7         | 100,0     | 74        | 27,0      |
| Social           | 23        | 52,2     | 233       | 11,6      | 96        | 16,7      | 122       | 7,4       | 37        | 18,9      | 80        | 56,3      | 690       | 20,0      |
| Total            | 492       | 54,1     | 1646      | 12,6      | 649       | 24,0      | 529       | 15,5      | 159       | 17,6      | 1516      | 76,2      | 5503      | 36,6      |

Fonte: Braga (2007)

A tabela nos fornece informações sobre o número de projetos e a taxa de aprovação de projetos por área temática e ator relevante (Executivo, Comissões e principais partidos políticos), nos possibilitando avaliar o grau de “sucesso” de cada um destes atores por *issue area*, assim como se a taxa de aprovação da agenda de cada área encontra-se acima ou abaixo da taxa média de aprovação de projetos de leis pelos atores examinados.

Através destas informações, podemos verificar que dos 492 PLs enviados pelo governo Dutra ao Congresso, 54,1% foram aprovados ao longo de todo o período. Entretanto, onde Dutra enfrentou maior resistência do Legislativo não foi na aprovação de sua agenda econômica (onde obteve 63,6% de aprovação), mas sim em suas solicitações de crédito, das quais apenas 49,5% foram aprovadas pelo Legislativo. Mais uma vez, os dados destoam da imagem comum de um Legislativo perdulário e clientelista, coexistindo com um Executivo monopolizador de uma suposta agenda modernizante e voltada exclusivamente para a persecução de objetivos gerais.

No tocante ao PSD, dos 1646 PLs apresentados pelo partido ao longo do governo Dutra, 208 (12,6%) foram aprovados ao longo de sucessivos períodos governamentais, como vimos. Podemos observar também que as maiores taxas de rejeição de PLs do partido foram nas áreas temáticas “Obras” (apenas 4,5% de projetos aprovados ) e “Sistema Político” (4,0%). Por outro lado, das 637 solicitações de créditos efetuadas, 13,2% foram aprovadas, uma taxa compatível com o percentual total de aprovação da agremiação.

A UDN apresentou um total de 649 projetos de lei ao longo do governo Dutra, com uma taxa média de aprovação de 24,0%, que encontra-se sobredimensionada em virtude da elevada taxa de aprovação de projetos do tipo “Homenagens”. A UDN também revelou uma alta taxa de aprovação em solicitações de créditos (32,2%), “Sistema Político” (31,6) e “Administração” (21,6%). Já o PTB teve também uma elevada taxa de aprovação de projetos no item “Homenagens” (42,0%),

contrapondo-se a uma reduzido percentual de aprovação em projetos de maior relevância. Com anteriormente observado, foram as Comissões Legislativas o ator relevante que, individualmente considerado, obteve a maior taxa de sucesso na aprovação de sua agenda durante o governo Dutra, sendo que em algumas áreas temáticas (como “Sistema Político”) essa taxa chegou a 100%.

Por fim, resta-nos empreender uma análise de alguns dos principais PLs apresentados pelo Executivo durante o governo Dutra, desagregando-os por sub-área temática ou tema econômico<sup>170</sup>.

**Tabela 12) Resultados PLs econômicos apresentados pelo Exe/ Com no governo Dutra (1947-1950)**  
(tema/ desagregado X resultado/ desagregado)

|                            | Aprovado |       | Arquivado |      | Prejudicado |      | Rejeitado |       | Retirado pelo autor |      | Total |       |
|----------------------------|----------|-------|-----------|------|-------------|------|-----------|-------|---------------------|------|-------|-------|
|                            | N        | %     | N         | %    | N           | %    | N         | %     | N                   | %    | N     | %     |
| Agropecuária               | 14       | 53,8  | 6         | 23,1 | 4           | 15,4 | 2         | 7,7   | 0                   | 0,0  | 26    | 100,0 |
| Comércio Exterior e Câmbio | 31       | 72,1  | 5         | 11,6 | 2           | 4,7  | 5         | 11,6  | 0                   | 0,0  | 43    | 100,0 |
| Distribuição de Renda      | 0        | 0,0   | 0         | 0,0  | 0           | 0,0  | 1         | 100,0 | 0                   | 0,0  | 1     | 100,0 |
| Economia Popular           | 1        | 100,0 | 0         | 0,0  | 0           | 0,0  | 0         | 0,0   | 0                   | 0,0  | 1     | 100,0 |
| Economia Regional          | 3        | 60,0  | 1         | 20,0 | 0           | 0,0  | 0         | 0,0   | 1                   | 20,0 | 5     | 100,0 |
| Finanças e Bancos          | 11       | 68,8  | 4         | 25,0 | 1           | 6,3  | 0         | 0,0   | 0                   | 0,0  | 16    | 100,0 |
| Intervenção do Estado      | 26       | 59,1  | 6         | 13,6 | 6           | 13,6 | 6         | 13,6  | 0                   | 0,0  | 44    | 100,0 |
| Serviços Públicos          | 1        | 25,0  | 1         | 25,0 | 0           | 0,0  | 1         | 25,0  | 1                   | 25,0 | 4     | 100,0 |
| Subsolo                    | 2        | 50,0  | 1         | 25,0 | 0           | 0,0  | 0         | 0,0   | 1                   | 25,0 | 4     | 100,0 |
| Tributos e Fisco           | 7        | 63,6  | 2         | 18,2 | 1           | 9,1  | 1         | 9,1   | 0                   | 0,0  | 11    | 100,0 |
| Outros                     | 3        | 60,0  | 1         | 20,0 | 0           | 0,0  | 1         | 20,0  | 0                   | 0,0  | 5     | 100,0 |
| Total                      | 99       | 61,9  | 27        | 16,9 | 14          | 8,8  | 17        | 10,6  | 3                   | 1,9  | 160   | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

A partir dos dados contidos na tabela acima, podemos partir para uma análise da agenda econômica do Executivo, embora estejamos longe da pretensão de esgotar o assunto nos limites dessa tese. Ao todo, foram apresentados pelo Executivo e pelas Comissões Legislativas 160 PLs econômicos relevantes durante o governo Dutra. Se comparados a outros períodos governamentais desta etapa democrática, podemos considerar como elevadas as taxas de aprovação de PLs econômicos (61,9%), indicando que o Congresso Nacional não se converteu em um significativo *veto player* para medidas de cunho econômico encaminhadas pelo Executivo pelo menos na gestão do presidente Dutra.

Entretanto, de que tratavam estes PL? Eles abordavam temas substanciais da agenda econômica do Executivo? Ou apenas questões periféricas, sem impacto alocativo substantivo no encaminhamento da estratégica econômica da presidência da República? Em que consiste a “agenda não-aprovada” do Executivo? Ela indica uma obstaculização do Congresso a medidas de

<sup>170</sup> Como dissemos anteriormente, nas fontes oficiais consultadas nas sinopses da Câmara dos Deputados, boa parte dos projetos que constam como de autoria da Comissão de Finanças nos dois primeiros anos do governo (1947 e 1948) na verdade originam-se de “Mensagens do Executivo”, as quais eram convertidos em projetos das Comissões, especialmente da Comissão de Finanças, por força de um dispositivo regimental. Por esse motivo, optamos por analisar conjuntamente os projetos da presidência da República e das Comissões Legislativas nas tabelas acima.

ordem econômica, ou revelam um uso estratégico (DINIZ, 2005) destas proposições pela presidência visando atingir outros objetivos políticos que não a aprovação pura e simples destas medidas de políticas públicas?

Para dar uma resposta mais fundamentada a tais questões, é necessário efetuar um exame, ainda que sumário e visando apenas a sinalizar procedimentos metodológicos para aprofundamentos futuros, dos resultados de algumas das principais proposições encaminhadas pelo Executivo em cada uma das áreas temáticas acima indicadas<sup>171</sup>.

No tocante à sub-área *Agropecuária*, foram apresentados ao todo 26 PLs pelo Executivo, com uma taxa de aprovação de 53,0%. É bom enfatizar que nem todos os projetos aprovados ou “transformados em norma jurídica”, para usar o jargão do processo legislativo, visavam a elaboração de leis ordinárias, pois muitos deles viraram decretos legislativos. Dentre os não-aprovados, 6 foram arquivados (23,1%), 4 (8,8%) prejudicados e apenas 2 (7,7%) rejeitados.

Analisando o conteúdo e as ementas dos projetos aprovados nesta sub-área temática, podemos destacar o PL 245/47, de autoria da Comissão Especial da Pecuária, regulamentando e dispondo sobre a forma de pagamento de débitos civis e comerciais de criadores e recriadores de gado bovino (transformado na Lei 209/41); o PL 464/48, autorizando o ministério da Fazenda a contratar no Banco do Brasil o financiamento agrícola no período de entressafras (transformado na Lei 482/48); o PL 520/48, estabelecendo medidas de defesa sanitária animal e regulamentando o setor (transformado na Lei 569, de 23/12/1948); PL 828/48, dispondo sobre a construção de estabelecimentos industriais de carne em zonas de criação, que viria a ser objeto de amplo debate e controvérsia no Legislativo e fora dele até transformar-se na Lei 1168, de 07/08/1950; PL 76/49, dispondo sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, de autoria da Comissão de Agricultura e que também foi objeto de ampla controvérsia até se transformar na Lei 1283/50, de 19/12/1950.

Basta a enumeração das ementas dos projetos para ilustrar o fato de que, no início mesmo do governo Dutra, o Legislativo se constituiu num importante palco de deliberações sobre questões referentes aos interesses de proprietários de terras e pecuaristas, consolidando um processo que vinha desde a constituinte de 1946, onde os interesses do que hoje se chama “bancada ruralista” estavam fortemente representados em plenário, inclusive alterando os rumos de deliberações que

---

<sup>171</sup> Deve-se sublinhar aqui que é crescente o número de estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo que se dedicam ao exame sistemático de determinadas áreas temáticas que constituem o processo decisório como um todo. Cf. ALMEIDA & MOYA (1997), SANTOS (1997), dentre outros. Convém ainda esclarecer que na exposição efetuada a seguir, nos inspiramos na metodologia de análise e apresentação de dados desenvolvida por Marcelo L. Ottoni de Castro em seu estudo das proposições sobre educação apresentadas na 50 e 51ª Legislaturas da Câmara dos Deputados. Cf. CASTRO, M. L. O. DE. (2002). As proposições sobre educação na 50ª e 51ª Legislaturas (1995-2003). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 39, n. 156, p. 265-284, out./dez. .

eram articuladas na poderosa “Grande Comissão” que funcionou durante o processo constituinte, como já vimos anteriormente.

Dentre os projetos não-aprovados referentes a esta sub-área temática, podemos destacar o de nº 295/47 (arquivado), de autoria da Comissão Especial de Pecuária, promovendo a “autonomia” da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil, uma das questões mais controversas da época (MALAN, 1980; VENÂNCIO FILHO, 1968); e o PL 1230/40, de autoria do presidente da República e dispondo sobre a organização do Código Florestal, que foi rejeitado pelo Senado após intensa deliberação.<sup>172</sup> Note-se que ambos os projetos referem-se a aspectos importantes de políticas públicas, que afetavam fortemente os interesses dos proprietários de terras.

Apenas dois projetos do Executivo foram explicitamente rejeitados no Congresso Nacional, o PL 187/48, extinguindo o serviço de expansão do Trigo do Ministério da Agricultura, e o de nº 786/48, dispondo sobre o financiamento de produtores de algodão no Banco do Brasil, ambos rejeitados no Senado Federal após longa tramitação, sendo também objeto de resistência de segmentos de proprietários de terras representados no Congresso.

A segunda sub-área temática com maior número de PLs apresentados foi a de *Comércio Exterior*, apontada de maneira unânime por todos os analistas da política econômica do período como um setor estratégico para a formatação do padrão de desenvolvimento capitalista acelerado que iria se constituir no pós-II Guerra Mundial no Brasil. Nesse campo foram apresentados um total de 43 PLs pelo Executivo, dos quais 31 (72,1%) foram aprovados, 5 arquivados, 2 prejudicados e 5 rejeitados.

É desnecessário enfatizar a importância deste setor econômico numa conjuntura de crise de balanço de pagamentos, objeto central de análise em praticamente todos os estudos sobre a história econômica do governo Dutra. Analisando as ementas e os conteúdos dos projetos apresentados, podemos perceber que o Legislativo não se omitiu no tocante ao debate sobre o assunto, logrando obter aprovação para algumas proposições que tiveram grande importância para o desempenho da economia brasileira a partir de então. Dentre estas proposições destaca-se o PL 644/47, dispondo sobre o Controle de Emergência do Comércio de Importação e Exportação e a Licença Prévia, um dos temas mais candentes da agenda econômica do período e que viria a ser transformada posteriormente na “Lei da Licença Prévia” (Lei 262/48), após uma longa tramitação e controvérsia

---

<sup>172</sup> Como se sabe, a necessidade de uma regulamentação mais rígida do Código Florestal iria ser objeto de uma verdadeira batalha jurídica no período 1946-1964, se constituindo numa das principais peças do discurso nacionalista de então. Cf. o clássico compêndio do isebiano nacionalista de esquerda, Osny Duarte Pereira (PEREIRA, 1950), e o informativo artigo de Edson Strumini, *A política ambiental na Era Vargas*, publicado na revista *Ciência Hoje* (setembro de 2007), onde se mostra que a resistência dos proprietários rurais e oligarcas ao Código Florestal impediu uma regulamentação mais efetiva do assunto. A tramitação dessa proposição durante o governo Dutra seria por si só objeto de um estudo monográfico.

que mobilizou amplos segmentos da opinião pública; o PL 181/48, autorizando o Tesouro Nacional a garantir empréstimo a ser contraído pela “Light” junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, que também gerou amplas controvérsias no Legislativo e foi objeto de forte oposição de setores desenvolvimentistas nacionalistas representados no parlamento, dentre outros aprovando acordos internacionais e empréstimos junto a bancos estrangeiros.

Dentre os projetos do Executivo rejeitados, estava o PL 1184/48, regulamentando a extinção da Comissão de Controle dos Acordos de Washington; PL 269/48, modificando a tarifa de alfândega mandada executar pelo decreto 2878, baixado durante o Estado Novo; e o PL 1360/50, incluindo o cacau no regime de licença prévia de importações. Tendo em vista o forte *lobby* dos exportadores e produtores de cacau que atuavam na época através da bancada da UDN baiana, é de se suspeitar que o Executivo tenha feito uso estratégico desse projeto para fazer frente a pressões políticas.

Deve-se sublinhar que nenhum desses projetos rejeitados ou arquivados tratava de aspectos prioritários da agenda do Executivo ou evidenciava um conflito substantivo entre a agenda econômica “desenvolvimentista” do governo Dutra e um Legislativo “clientelista”, demonstrando o bom funcionamento da coalizão e da base governista durante este período de governo, apesar dos problemas ocorridos na tramitação do conhecido “Projeto Correia e Castro” sobre a reforma bancária, e também outro anteprojeto de Reforma Tributária, anunciado na *Mensagem Presidencial de 1948*, mas que não tomou forma concreta em nenhuma proposição legislativa específica.

A esse respeito, frise-se que o anteprojeto de Reforma Bancária da presidência da República não chegou sequer a transformar-se em projeto de lei durante o governo Dutra<sup>173</sup>, e a simples leitura das passagens das várias MSG que abordam detalhadamente o problema (MSG, 1947; MSG, 1948: p. 156s; MSG, 1949: p. 317s), nos permite formular pelo menos uma hipótese sobre as causas de sua não-apreciação pelo Legislativo naquela legislatura: elaborado numa conjuntura de forte crise agropecuária e de grande restrição creditícia devido às políticas de controle inflacionário, e apresentado pelo Executivo com um elemento adicional de “disciplinamento do crédito” (MSG, 1949: p. 100), dificilmente o projeto teria possibilidade de granjear simpatias num parlamento controlado em grande parte por delegados das oligarquias rurais, que preferiam conservar os arranjos informais da CREA e do Banco do Brasil para obter seus empréstimos (MALAN, 1980).

---

<sup>173</sup> Embora Draibe (1985: p. 166) mencione o “Projeto 104-A” de novembro de 1946 proposto pelo Executivo sugerindo a Reforma Bancária, não conseguimos encontrar nas sinopses legislativas consultadas nenhuma proposição concreta encaminhando a PL de Reforma Bancária e de criação do Banco Central. Como nos informa Minela, o PL sobre a Reforma Bancária só seria desarquivado em 1963, transformando-se no projeto que deu origem ao Banco Central após o golpe de Estado de 1964 (MINELA, 1986).

#### **4.2) As relações entre o Executivo e o Legislativo durante o governo Vargas e a agenda econômico-financeira proposta e aprovada (1951-1955).**

Como demonstrado pelos principais analistas do governo Vargas, em contraste com Dutra, que havia assumido o mandato cerceado pelos compromissos com as forças mais conservadoras que contribuíram para o afastamento do ex-presidente do poder, Vargas toma posse na presidência da República com uma agenda claramente desenvolvimentista, construída progressiva e habilmente durante o exercício de seu mandato de senador pelo PTB/RS, através de precisos “pronunciamentos” da tribuna parlamentar, defendendo as políticas sociais e redistributivas de sua gestão, bem como efetuando acerbos críticas à política contracionista e recessiva implementada por seu sucessor (DRAIBE, 1985, FONSECA, 1989, BASTOS, 2001). Um dos aspectos fundamentais da implementação dessa agenda desenvolvimentista, foi a negociação com o Legislativo e a preocupação com a constituição de uma ampla base parlamentar. Nesse sentido, não só convidou para seu ministério da Fazenda o principal líder industrial da época, o ex-deputado constituinte e federal Horácio Lafer (PSD/SP), um dos mais influentes e atuantes parlamentares da legislatura anterior, mas também submeteu ao Congresso o Plano de Reaparelhamento Econômico (conhecido como Plano Lafer), dentre várias outras medidas importantes que compunham sua agenda econômica.

Do ponto de vista das principais leis aprovadas, devemos inicialmente observar que o governo Vargas foi o período onde foram aprovados estatutos normativos de fundamental importância para o desenvolvimento econômico brasileiro, bem como lançados os pilares institucionais que permitiriam o salto desenvolvimentista posterior, ocorrido durante o governo de JK (DRAIBE, 1985; FONSECA, 1989). Boa parte dessas medidas foi aprovada por legislação ordinária indicando que, não obstante a resistência do parlamento brasileiro a alguns aspectos da agenda de Vargas, tal resistência não era ao *desenvolvimentismo tout court*, como poderiam inferir os propositores da existência de uma lógica incontornavelmente “clientelista” do parlamento brasileiro, mas devidos a outros motivos a serem mapeados e apreendidos através de estudos de casos detalhados de processos deliberativos envolvendo as interações entre Executivo e Legislativo.

Como se sabe, muitas dessas leis, decretos e outros estatutos normativos, consubstanciavam elementos expostos nas MSG de Vargas, as quais consistiam em autênticos “planos econômicos”, conforme indicado pelos autores que se debruçaram no estudo desses documentos para a reconstituição da agenda dos governos, e conforme pode ser verificado por

qualquer um através da leitura atenta de tais documentos. Dadas as características deste estudo, entretanto, focado na análise quantitativa da produção legal por período de governo e no exame da agenda econômica do Executivo tal como corporificada nos PLs enviados ao Congresso, é inviável a reconstituição de todos os aspectos da conjuntura e da política econômica do período, empreendimento este que a nosso ver já foi realizado de maneira amplamente satisfatória pelos melhores trabalhos acadêmicos sobre o governo Vargas<sup>174</sup>. Por isso, devemos continuar o procedimento adotado no capítulo anterior, de chamar a atenção para o papel do Legislativo no processo decisório sobre política econômica através de “cases” de algumas leis exemplares, assim como abordar alguns problemas metodológicos relacionados à reconstituição da agenda dos atores significativos a partir da análise agregada de proposições legislativas.

Em seguida, reconstituiremos as relações entre o Executivo e o Legislativo e a agenda econômico-financeira apresentada e aprovada pelo Executivo, seguindo o mesmo procedimento anterior. Do ponto de vista das características gerais da produção legal, podemos observar uma acentuada queda na produção média de leis aprovadas por ano após a promulgação no novo regimento interno em 1949, e o subsequente decréscimo relativo de leis creditícias consignadas como sendo de autoria da Comissão de Finanças. Também podemos observar um brusco aumento de decretos do Executivo, que chegou ao ponto máximo de 2844 decretos em 1952, o maior número de todo este período democrático.

No tocante às leis aprovadas, entre os anos de 1951 e 1954 (antes do suicídio de Vargas) foram aprovadas ao todo 1144 leis, das quais 467 (40,8%) eram originárias de iniciativas do Executivo, 459 (40,1%) de origem de partidos políticos, e apenas 158 (13,8%) originárias das Comissões Legislativas. Observamos assim que, da mesma maneira que ocorreu durante o governo Dutra, o Legislativo predominou na produção legal. Tal relação favorável ao Legislativo foi revertida no interregno Café Filho, onde pela única vez em todo o período democrático 1946-1964 o Executivo predominou no processo de produção de leis ordinárias, com (50,8%) do total de leis. Entretanto, o peso global das Comissões Legislativas na produção legal decresceu bruscamente, atingindo um patamar de aproximadamente 10,0% que iria permanecer nas próximas legislaturas. No tocante à distribuição da produção legal por assunto, continuou a haver, durante o governo Vargas, um predomínio da aprovação de leis de transferência de recursos e subsídios, sendo que do total de leis

---

<sup>174</sup> Para a conjuntura política, cf. SKIDMORE (1989), D'ARAUJO (1989), e BOITO Jr (1982). Para a conjuntura e a política econômica, cf. MALAN et. al. (1980), DRAIBE (1985), FONSECA (1989), VIANNA (1992) e BASTOS (2001). Consultar especialmente a magistral análise empreendida por Sônia Draibe da estratégia de desenvolvimento formulada nas várias MSG elaboradas pela assessoria econômica de Vargas, assim como das medidas concretas que consubstanciavam tal estratégia (DRAIBE, 1985: p. 180s).

58,8% possuíam esta característica, enquanto que o percentual de leis econômicas permaneceu em torno dos 7,0%.

Aparentemente, a partir da análise global e agregada das leis e a serem empregados os critérios utilizados pela literatura para definir as relações entre o Executivo e o Legislativo, o padrão de produção legal e de relações entre os poderes manteve-se bastante estável entre estes dois períodos de governo, sem alterações de monta entre as duas gestões. Entretanto, apenas uma análise menos agregada das proposições legislativas nos possibilitará chegar a conclusões mais fundamentadas a este respeito.

#### 4.2.1) As leis aprovadas durante o governo Vargas/Café Filho (1951-1955).

Assim como o fizemos em relação ao governo Dutra, o primeiro aspecto a ser examinado é a distribuição das leis aprovadas por assunto e ator relevante, a fim de verificar se há grandes disparidades entre as agendas aprovadas pelos diferentes governos. No tocante à distribuição das leis aprovadas durante o governo Vargas por assunto e autor, ela é dada pela seguinte tabela:

**Tabela 13) Leis aprovadas durante o governo Vargas/ Café Filho (1951-1955)  
(assunto X autor agregado)**

|               | Executivo |       | Judiciário |       | Legislativo<br>(Comissões) |       | Legislativo<br>(Partidos) |       | Legislativo<br>(Senado) |       | Total |       |
|---------------|-----------|-------|------------|-------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|
|               | N         | %     | N          | %     | N                          | %     | N                         | %     | N                       | %     | N     | %     |
| Administração | 77        | 12,5  | 7          | 28,0  | 33                         | 18,2  | 92                        | 16,0  | 14                      | 28,6  | 223   | 15,4  |
| Crédito       | 438       | 70,9  | 18         | 72,0  | 121                        | 66,9  | 296                       | 51,4  | 6                       | 12,2  | 879   | 60,7  |
| Economia      | 47        | 7,6   | 0          | 0,0   | 4                          | 2,2   | 45                        | 7,8   | 7                       | 14,3  | 103   | 7,1   |
| Homenagens    | 2         | 0,3   | 0          | 0,0   | 2                          | 1,1   | 44                        | 7,6   | 7                       | 14,3  | 55    | 3,8   |
| Modificativa  | 2         | 0,3   | 0          | 0,0   | 1                          | 0,6   | 7                         | 1,2   | 0                       | 0,0   | 10    | 0,7   |
| Obras         | 17        | 2,8   | 0          | 0,0   | 1                          | 0,6   | 15                        | 2,6   | 1                       | 2,0   | 34    | 2,3   |
| Orçamento     | 5         | 0,8   | 0          | 0,0   | 7                          | 3,9   | 5                         | 0,9   | 0                       | 0,0   | 17    | 1,2   |
| Político      | 2         | 0,3   | 0          | 0,0   | 2                          | 1,1   | 9                         | 1,6   | 5                       | 10,2  | 18    | 1,2   |
| Social        | 28        | 4,5   | 0          | 0,0   | 10                         | 5,5   | 63                        | 10,9  | 9                       | 18,4  | 110   | 7,6   |
| Total         | 618       | 100,0 | 25         | 100,0 | 181                        | 100,0 | 576                       | 100,0 | 49                      | 100,0 | 1449  | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Verificamos que, do total de 1449 leis aprovadas entre o início do governo Vargas e a posse de JK, cerca de 103 delas referiam-se à área temática econômica, enquanto que a imensa maioria referia-se à concessões de créditos e isenções diversas. Assim como no governo Dutra, a imensa maioria de leis originárias de projetos do Executivo tratavam desses assuntos (70,9%), mais uma vez evidenciando que o Legislativo não teve o monopólio na apresentação de leis que tratavam de assuntos TCR. Entretanto, esse predomínio quantitativo não nos deve desviar a atenção para aspectos mais substantivos do processo decisório, a serem abordados em seguida. Os partidos

políticos, por sua vez, tido como instituições de natureza “clientelista” aprovavam uma proporção bastante inferior de leis dessa natureza. Outro ponto a ser destacado é o ligeiro aumento de leis de cunho social aprovadas durante o governo Vargas, em comparação com a gestão Dutra.

No tocante à distribuição das leis econômicas por sub-áreas ou temas, ela é a seguinte:

**Tabela 14) Origem das leis econômicas, governo Vargas (1951-1955)**  
(autor desagregado X subárea)<sup>175</sup>

|                                    | Executivo |       | PSD |       | UDN |       | PTB/ PSB |       | PSP |       | outros |       | Total |       |
|------------------------------------|-----------|-------|-----|-------|-----|-------|----------|-------|-----|-------|--------|-------|-------|-------|
|                                    | N         | %     | N   | %     | N   | %     | N        | %     | N   | %     | N      | %     | N     | %     |
| Agropecuária                       | 2         | 4,3   | 2   | 10,5  | 4   | 30,8  | 2        | 22,2  | 1   | 33,3  | 2      | 16,7  | 13    | 12,6  |
| Comércio Exterior e Câmbio         | 6         | 12,8  | 5   | 26,3  | 1   | 7,7   | 1        | 11,1  | 0   | 0,0   | 4      | 33,3  | 17    | 16,5  |
| Distribuição de Renda e Patrimônio | 0         | 0,0   | 1   | 5,3   | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 1     | 1,0   |
| Economia Popular                   | 4         | 8,5   | 0   | 0,0   | 2   | 15,4  | 1        | 11,1  | 1   | 33,3  | 2      | 16,7  | 10    | 9,7   |
| Economia Regional                  | 2         | 4,3   | 1   | 5,3   | 1   | 7,7   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 4     | 3,9   |
| Finanças e Bancos                  | 5         | 10,6  | 0   | 0,0   | 1   | 7,7   | 0        | 0,0   | 1   | 33,3  | 3      | 25,0  | 10    | 9,7   |
| Intervenção do Estado              | 17        | 36,2  | 4   | 21,1  | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 21    | 20,4  |
| Regulação Setorial                 | 2         | 4,3   | 2   | 10,5  | 1   | 7,7   | 1        | 11,1  | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 6     | 5,8   |
| Serviços Públicos                  | 4         | 8,5   | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 1        | 11,1  | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 5     | 4,9   |
| Subsolo                            | 3         | 6,4   | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 3     | 2,9   |
| Tributos e Fisco                   | 1         | 2,1   | 3   | 15,8  | 3   | 23,1  | 2        | 22,2  | 0   | 0,0   | 1      | 8,3   | 10    | 9,7   |
| Outros                             | 1         | 2,1   | 1   | 5,3   | 0   | 0,0   | 1        | 11,1  | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 3     | 2,9   |
| Total                              | 47        | 100,0 | 19  | 100,0 | 13  | 100,0 | 9        | 100,0 | 3   | 100,0 | 12     | 100,0 | 103   | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Em relação a este ponto, podemos observar que, no tocante à distribuição da origem das leis econômicas por ator relevante, especialmente partidários, a legislação aprovada durante o governo Vargas apresenta um padrão mais diversificado *vis-à-vis* o governo Dutra embora, assim como nesse governo, o Executivo tenha aprovado mais legislação sobre temas referentes à “intervenção do Estado na economia”, e “comércio exterior e câmbio”, enquanto que os partidos predominaram na sub-área temática referente à “agropecuária”. Em relação ao padrão observado nos diferentes partidos políticos também verificamos uma maior diversificação no governo Vargas em comparação com o período Dutra, no qual o PSD aprovou um maior percentual de leis sobre “agropecuária”, a UDN sobre “tributos e fisco”, e o PTB sobre “comércio exterior e câmbio”. Outro ponto a ser destacado é o acentuado decréscimo de leis de autoria das Comissões Legislativas a partir da 1949, sendo que do total das 103 leis econômicas aprovadas durante os anos de 1951-1955, apenas quatro são de autoria das Comissões Permanentes, revelando um acentuado declínio a partir de então.

Entretanto, assim como em relação ao governo Dutra, não é a mera análise agregada da proposições que nos revela a natureza substantiva das leis aprovadas, nem muito menos a

<sup>175</sup> Devido ao pequeno número de leis econômicas originárias das Comissões Permanentes a partir de 1949, apresentamos os dados desagregados por partidos a partir daqui, ao contrário do que ocorreu com o governo Dutra.

importância do Legislativo no processo decisório como um todo, embora essa análise das leis sirva para chamar a atenção para a necessidade de qualificar melhor algumas proposições gerais sobre as relações entre Executivo e Legislativo, especialmente no tocante à elaboração da política econômica. Para compreendermos melhor o papel do Legislativo nesse processo decisório, temos que analisar o conteúdo de algumas leis aprovadas durante o governo Vargas.

Nesse sentido, devemos chamar a atenção para o fato de que, embora parte substancial da agenda econômica de Vargas, especialmente em sua fase inicial, tenha sido aprovada pela via dos decretos, várias leis importantes foram aprovadas pelo parlamento em seu período de governo, que tiveram impacto significativo no processo de desenvolvimento econômico posterior do país.

Dentre estes inumeráveis decretos de Vargas corporificando aspectos de sua agenda desenvolvimentista, podemos destacar o Decreto 29803, criando a CNPA/Comissão Nacional de Reforma Agrária<sup>176</sup>; o Decreto 29806, criando o Conselho de Desenvolvimento Industrial, órgão concebido ao que tudo indica para ser um organismo de “concertação corporativista” do governo junto aos setores empresariais e que chegou inclusive a formular um “Plano de Desenvolvimento Industrial” (LEOPOLDI, 1992: 87; DRAIBE, 1985: 194; CARONE, 1985); Decreto 29741, criando a CAPES/Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal Especializado de Nível Superior, cuja importância para o desenvolvimento econômico brasileiro nos anos vindouros também dispensa comentários, dentre outras medidas de importância que não tramitaram pelo Legislativo; Decreto 30265 (11/12/51), criando o Banco Nacional de Crédito Cooperativo e ampliando e remodelando a Caixa de Crédito Cooperativo, criada por Vargas em 1943 (FONSECA, 1989: p. 388); o Decreto 30768 (01/04/52), criando a Comissão Executiva de Indústrias de Material Elétrico (DRAIBE, 1985: p. 219); Decreto 34791, ampliando as funções e reorganizando o CTEF/Conselho Técnico de Economia e Finanças (Draibe, 1985: p. 221), dentre outros. Entretanto, não trabalharemos com a análise detalhada dos decretos nos limites dessa tese, embora o significativo número de decisões econômicas implementadas pela via dos decretos nos acautele contra os riscos de tomar uma maior participação do parlamento no processo de elaboração legal *stricto sensu* (ou seja, a produção de legislação ordinária pelos órgãos parlamentares), como um indicador de um “equilíbrio” entre o aparelho administrativo e as instituições parlamentares no processo decisório global do sistema político como um todo.

---

<sup>176</sup> Segundo Draibe, “A CNPA iniciou um levantamento de toda a legislação agrária e se voltou para a questão do acesso à terra. Para tanto, elaborou um anteprojeto de reforma agrária, objeto de acirrado debate que não chegou a transformar-se em projeto efetivo e nem foi enviado ao Congresso (DRAIBE, 1985: p. 216)”. Cf. também para a CNPA a análise de Bieslechowsky, que situa a criação da CNPA num contexto de crescentes preocupações distributivistas das forças que sustentavam Vargas, que transcendiam os compromissos da coalizão de interesses desenvolvimentista mais tradicional. Draibe (1985) enumera de maneira relativamente exaustiva tais medidas, motivo pelo qual não as reproduziremos aqui.

Entretanto, apesar de boa parte da agenda econômica e desenvolvimentista do governo Vargas ter sido implantada pela via dos decretos, diversas destas medidas foram implantadas pelo Legislativo, muitas vezes de iniciativa dos parlamentares, ou alterando significativamente as propostas enviadas ao Congresso. Dentre estas leis, podemos destacar como mais relevantes as listadas abaixo.

Logo no início do mandato foi aprovada a Lei 1380, de 07/06/51, autorizando o Tesouro Nacional a promover a elevação do capital da Companhia Siderúrgica Nacional, de autoria do Executivo e de forte conteúdo simbólico no período, pois indicava a clara intenção do governo e do Legislativo de uma retomada mais ativa dos projetos desenvolvimentistas, alguns dos quais interrompidos com a derrubada do Estado Novo; a Lei 1389, de 28/06/51, prorrogando a vigência da Lei 842, de 4 de outubro de 1949, subordinando ao regime de licença prévia o intercâmbio brasileiro de importação e exportação com o exterior; Lei 1396, 13/07/51, dando nova redação ao artigo 49 do Código Brasileiro do Ar, objeto de ampla controvérsia no período; Lei 1412, de 13/08/51, regulamentando o funcionamento do Banco de Crédito Cooperativo (cf. V. FILHO, 1968: 412); Lei 1419, de 28/08/51, transferindo para o Tesouro Nacional parte das emissões feitas para atender às operações da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil S/A; Lei 1429, de 11/09/51, determinando o aumento de capital da CHESF/Companhia Hidroelétrica de São Francisco; Lei 1473, de 24/11/51, transferindo recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular, alterando a lei do selo e determinando uma série de outras providências; Lei 1474, de 26/11/51, modificando a legislação do imposto sobre a renda e instituindo o *Programa de Reaparelhamento Econômico*<sup>177</sup>; Lei 1504, de 15/12/51, revogando o caráter impositivo do Plano Salte (Cf. GUIMARÃES FILHO, 1999: 183); Lei 1506, de 19/12/51, reformulando a política de preços mínimos e que iria dar origem a vários órgãos de regulação de preços e “crimes contra a economia popular” (V. FILHO, 1968: p. 111s); Lei 1521, de 26/12/51, alterando dispositivos da legislação sobre crimes contra a economia popular; Lei 1522, de 26/12/51, criando a COFAP/Comissão Federal de Abastecimento de Preços e autorizando o governo federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo, de grande repercussão na época e impacto junto à opinião pública (DRAIBE, 1985: p. 220; V. FILHO, 1968: 234; BIELSCHOWSKY, 1988: 402).

---

<sup>177</sup> Segundo Draibe (1985: 197s) o Programa de Reaparelhamento Econômico, juntamente com o BNDE, criado pela Lei 1628, de junho de 1952, “constituíram o suporte institucional para a estrutura interna de financiamento das políticas de governo, tanto para a aplicação do montante em moeda estrangeira, quanto para o levantamento de recursos para a contrapartida brasileira ao volume total previsto de um bilhão de dólares” para investimento. Por sua vez, Celso Lafer constata que “Os recursos para o início das atividades do BNDE em 1952 foram conseguidos através de um adicional restituível de 15% sobre o imposto de renda, a ser recolhido durante os exercícios fiscais de 1952 a 1956”, como decorrência da aprovação da Lei 1474 (LAFER, 2002: p. 94).

Portanto, logo no primeiro ano de mandato de Vargas, foram aprovadas importantes leis revelando a disposição do Legislativo de colaborar com o esforço intervencionista e regulatório do governo. Além dessas leis aprovadas logo no primeiro ano do mandato, destacamos outras, regulando diversos setores da econômica, tais como: a Lei 1628, de 20/06/52, criando o BNDE/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e dispondo sobre vários outros assuntos<sup>178</sup>; a Lei 1638, de 14/07/52, alterando disposições do decreto-lei 9.058, de 13 março de 1946, regulamentando a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia; Lei 1649, de 19/07/52, criando o Banco do Nordeste do Brasil; Lei 1710, de 24/10/52, organizando o quadro do Conselho Nacional de Economia e regulando seu funcionamento; Lei 1719 (01/11/52), ampliando o prazo de execução da Lei 1003, de 24 de dezembro de 1949, relativo a financiamento da lavoura de café; Lei 1728, de 10/11/52, dispondo sobre a forma de pagamento das dividas dos criadores e recriadores de gado bovino; Lei 1779, de 22/12/52, criando o Instituto Brasileiro do Café e regulamentando o funcionamento do órgão<sup>179</sup>; Lei 1806, de 06/01/53, dispondo sobre o plano de valorização econômica da Amazônia e criando a Superintendência de Valorização da Amazônia; Lei 1807, de 07/01/53, conhecida como “Lei do Câmbio Livre”, regulamentando as operações de cambio e diversas outras questões relacionadas ao comércio exterior<sup>180</sup>; a Lei 1808, de 07/01/53, regulamentando a atividade profissional dos executivos de bancos; Lei 1886, de 11/06/53, aprovando o Plano do Carvão Nacional; Lei 1942, 12/08/53, concedendo subsídios à instalação de fábricas de cimento no país; Lei 2002, de 01/10/53, criando a Petrobrás e regulamentando vários aspectos do funcionamento do mercado petrolífero (COHN, 1965); Lei 2093, de 16/11/53, regulando o financiamento das lavouras do café; Lei 2143, de 26/12/53, criando a CACEX/Carteira de Comercio Exterior e regulamentando inúmeros aspectos do funcionamento deste setor; Lei 2163, de

---

<sup>178</sup> De acordo com Leopoldi, “A aprovação do PL de criação do BNDE resultou de uma negociação bem-sucedida do ministro Horácio Lafer com as lideranças partidárias da Câmara e do Senado. A tramitação de tal projeto no Congresso se deu entre fevereiro e junho de 1952, tendo sofrido oposição de uma parte da UDN com tendências neoliberais, contrária à criação de mais uma empresa governamental, e de alguns deputados do PTB. Os recursos do BNDE adviriam do Fundo de Reaparelhamento Econômico, constituído por uma taxa adicional sobre o imposto de renda e, em menor proporção, por depósitos compulsórios de 25,0% das reservas técnicas das companhias de seguro” (p. 116). Sobre a criação do BNDE pelo Legislativo, um dos acontecimentos mais importantes da história da tomada de consciência desenvolvimentista pelos brasileiros juntamente com o processo de criação da Petrobrás, a bibliografia é ampla. Consultar, especialmente, LESSA (1964), MARTINS (1976), DRAIBE (1985) e FONSECA (1989).

<sup>179</sup> Para um estudo detalhado da (longa) tramitação da Lei que criou o IBC como resultado de uma vitória da burguesia cafeeira e dos produtores contra os oligoposônios que controlavam o comércio e financiamento do produto, cf. DRAIBE (1985: p. 294s).

<sup>180</sup> Como afirma Draibe, “A Lei 1802 e a instrução nº 70 da Sumoc foram as duas medidas de grande alcance do período” (DRAIBE, 1985: 221). Como se sabe, a medida criou taxas múltiplas de câmbio para importação e exportação e estabeleceu um sistema de leilões de câmbio para importação, extinguindo o licenciamento de importações e substituindo a Cexim pela Cacex. Para uma brilhante análise da Lei, cf. MALAN et. al. (1980: p. 466-8).

05/01/54, criando Instituto Nacional de Imigração e Colonização, e regulando seu funcionamento; Lei 2168, de 11/01/54, estabelecendo normas para instituição do seguro agrário; Lei 2178, de 04/02/54, autorizando o Tesouro Nacional a garantir empréstimo a ser contraído pela Companhia Siderúrgica Nacional para ampliar as instalações industriais da usina de Volta Redonda.

Logo após o suicídio de Vargas é aprovada a importante Lei 2308, de 31/08/1954, instituindo o Fundo Federal de Eletrificação, e que foi resultado direto dos trabalhos da Assessoria Econômica de Vargas, e que seria de fundamental importância para a organização do setor elétrico no Brasil (BASTOS, 2007).

Ou seja: mesmo após o suicídio de Vargas, e em grande parte como consequência dos impactos políticos de tais acontecimentos, o Legislativo continuou aprovando leis de importância, não obstante a brusca mudança de diretrizes da política econômica em comparação com o governo anterior, evidenciando uma dinâmica mais autônoma do parlamento e não “carimbadora” das iniciativas do Executivo.

#### **4.2.2) Os projetos de lei e a agenda do Executivo (1951-1955).**

Assim como o fizemos no capítulo anterior podemos agora, seguindo o método das “sucessivas aproximações”, analisar a agenda proposta e aprovada pelo Executivo ao longo dos diversos anos do governo Vargas. Inicialmente apresentaremos os resultados dos principais PLs sugeridos pelos atores relevantes; em seguida, desagregaremos os dados até chegarmos às características da agenda econômica do Executivo, de seu grau de “sucesso” e de “fracasso”, para usar as expressões da literatura de matiz neoinstitucionalista.

Pelos dados apresentados no capítulo anterior, podemos perceber que o Executivo teve uma alta taxa de aprovação de projetos de lei durante o governo Vargas. Dos 911 PLs apresentados, 672 foram aprovados o que é a taxa mais elevada do período. Entretanto, foram as Comissões Legislativas que obtiveram a maior taxa de aprovação global, com 88,4% de seus projetos aprovados. Deve-se frisar que essa taxa de aprovação dos PLs do Executivo não se deu a ritmos constantes, declinando progressivamente a partir de 1952, até chegar ao ponto mínimo de 62,5%, no interregno Café Filho. Outra característica importante do padrão de aprovação de PLs durante o segundo governo Vargas, como veremos mais à frente, é a existência de uma acentuada defasagem entre a taxa global de aprovação de PLs apresentados e a taxa de aprovação de PLs

econômicos, o que pode ser considerado um indício da maior resistência do Legislativo à aprovação da agenda econômica do presidente da República.

No tocante à distribuição de sugestão de PLs por assunto e ator relevante, essa informação nos é fornecida pela tabela abaixo:

**Tabela 15) Projetos de lei apresentados no governo Vargas, 1951-1955  
(assunto X autor/ agregado)**

|                  | Executivo |       | Judiciário |       | Legislativo<br>(Comissões) |       | Legislativo<br>(Partidos) |       | Legislativo<br>(Senado) |       | Total |       |
|------------------|-----------|-------|------------|-------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|
|                  | N         | %     | N          | %     | N                          | %     | N                         | %     | N                       | %     | N     | %     |
| Administração    | 145       | 15,9  | 18         | 22,8  | 510                        | 76,1  | 862                       | 20,2  | 32                      | 30,8  | 1567  | 26,0  |
| Crédito          | 555       | 60,9  | 59         | 74,7  | 117                        | 17,5  | 1550                      | 36,4  | 12                      | 11,5  | 2293  | 38,1  |
| Economia         | 99        | 10,9  | 0          | 0,0   | 14                         | 2,1   | 500                       | 11,7  | 18                      | 17,3  | 631   | 10,5  |
| Homenagens       | 6         | 0,7   | 1          | 1,3   | 3                          | 0,4   | 213                       | 5,0   | 11                      | 10,6  | 234   | 3,9   |
| Modificativa     | 3         | 0,3   | 0          | 0,0   | 1                          | 0,1   | 33                        | 0,8   | 1                       | 1,0   | 38    | 0,6   |
| Obras            | 33        | 3,6   | 0          | 0,0   | 1                          | 0,1   | 333                       | 7,8   | 3                       | 2,9   | 370   | 6,1   |
| Orçamento        | 9         | 1,0   | 0          | 0,0   | 8                          | 1,2   | 28                        | 0,7   | 0                       | 0,0   | 45    | 0,7   |
| Sistema Político | 5         | 0,5   | 0          | 0,0   | 4                          | 0,6   | 75                        | 1,8   | 8                       | 7,7   | 92    | 1,5   |
| Social           | 56        | 6,1   | 1          | 1,3   | 12                         | 1,8   | 667                       | 15,7  | 19                      | 18,3  | 755   | 12,5  |
| Total            | 911       | 100,0 | 79         | 100,0 | 670                        | 100,0 | 4261                      | 100,0 | 104                     | 100,0 | 6025  | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Também no tocante ao governo Vargas, não deve ser aceita sem maiores qualificações a imagem difundida por analistas conservadores de um Executivo “insulado”, “racional” e predominantemente orientado para a produção de *policies* de natureza mais abrangente, em contraposição a um Legislativo e um sistema partidário fraco, fragmentado e excessivamente suscetível à pressões de natureza “clientelista” do eleitorado. Ao contrário, verificamos que foi o Executivo o ator que proporcionalmente mais apresentou proposições do tipo TCR (60,9%), uma proporção bastante superior à apresentadas pelos partidos políticos. Destaca-se também o elevado grau de projetos de cunho social apresentadas pelos partidos políticos (15,7%, para os deputados; 18,3%, para os senadores), já um sintoma do crescimento do PTB e das esquerdas de uma maneira geral na arena legislativa, que iria aumentar lenta mas continuamente a partir de então. Em relação à distribuição da proposição de assuntos por partido político, podemos observar também que todos os partidos políticos apresentaram uma taxa de proposição de projetos do tipo TCR inferior a 50,0%, o que também coloca em cheque a tese de que os deputados e senadores teriam todos motivação de natureza eminentemente “clientelista”, não se interessando por influenciar políticas públicas de cunho substantivo. Também no tocante aos padrão de proposição de PLs pelos partidos no segundo governo Vargas, deve-se sublinhar a elevada taxa de apresentação de PLs de natureza social pelo

PTB (23,1%), em oposição ao UDN, que foi a agremiação que menos propôs na área social (76/789 = 9,6%), embora tenha sido o partido que mais propôs projetos sobre assuntos econômicos<sup>181</sup>.

No tocante à taxa de aprovação da agenda proposta pelo Executivo por assunto, ela nos é informada pela tabela abaixo, indicando uma vez mais que o grau de resistência à aprovação da agenda econômica do Executivo foi superior a das demais, durante o governo Vargas:

**Tabela 16) Projetos de lei do Executivo apresentados no governo Vargas/ Café Filho, 1951-1955  
(autor/ agregado X assunto)**

|                  | Aprovado |       | Arquivado |      | Prejudicado |     | Rejeitado |      | Retirado pelo autor |      | Vetado |     | Total |       |
|------------------|----------|-------|-----------|------|-------------|-----|-----------|------|---------------------|------|--------|-----|-------|-------|
|                  | N        | %     | N         | %    | N           | %   | N         | %    | N                   | %    | N      | %   | N     | %     |
| Administração    | 96       | 66,2  | 18        | 12,4 | 2           | 1,4 | 15        | 10,3 | 13                  | 9,0  | 1      | 0,7 | 145   | 100,0 |
| Crédito          | 445      | 80,2  | 75        | 13,5 | 8           | 1,4 | 23        | 4,1  | 3                   | 0,5  | 1      | 0,2 | 555   | 100,0 |
| Economia         | 59       | 59,6  | 21        | 21,2 | 3           | 3,0 | 9         | 9,1  | 7                   | 7,1  | 0      | 0,0 | 99    | 100,0 |
| Homenagens       | 4        | 66,7  | 1         | 16,7 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0  | 1                   | 16,7 | 0      | 0,0 | 6     | 100,0 |
| Modificativa     | 3        | 100,0 | 0         | 0,0  | 0           | 0,0 | 0         | 0,0  | 0                   | 0,0  | 0      | 0,0 | 3     | 100,0 |
| Obras            | 21       | 63,6  | 5         | 15,2 | 0           | 0,0 | 6         | 18,2 | 1                   | 3,0  | 0      | 0,0 | 33    | 100,0 |
| Orçamento        | 5        | 55,6  | 0         | 0,0  | 0           | 0,0 | 4         | 44,4 | 0                   | 0,0  | 0      | 0,0 | 9     | 100,0 |
| Sistema Político | 2        | 40,0  | 0         | 0,0  | 0           | 0,0 | 2         | 40,0 | 1                   | 20,0 | 0      | 0,0 | 5     | 100,0 |
| Social           | 37       | 66,1  | 11        | 19,6 | 1           | 1,8 | 5         | 8,9  | 1                   | 1,8  | 1      | 1,8 | 56    | 100,0 |
| Total            | 672      | 73,8  | 131       | 14,4 | 14          | 1,5 | 64        | 7,0  | 27                  | 3,0  | 3      | 0,3 | 911   | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Pela tabela acima, podemos verificar que a taxa de aprovação de PLs do Executivo durante o governo Vargas manteve-se alta durante todo o seu governo, sendo o governo que teve mais altas taxas agregadas de aprovação de PLs durante todo o período, embora possa-se verificar um decréscimo dessa taxa a partir do anos de 1952, que atingiu um ponto mínimo durante o governo Café Filho. Como pode ser observado pela análise gráfica (cf. Gráfico 8), no entanto, ocorreu uma acentuada defasagem entre a taxa de aprovação global de PLs durante esse governo e a taxa de projetos propriamente econômicos apresentados pelo Executivo, indicando a existência de uma forte resistência à aprovação da agenda econômica da presidência durante o governo Vargas. Como vimos no gráfico 8, a taxa de aprovação de PLs econômicos do Executivo variou de um máximo de 76,0%, no primeiro ano do governo Vargas, para um mínimo de 47,4% para os projetos apresentados em 1952. Trata-se de um fenômeno altamente significativo, a ser melhor qualificado através de uma análise qualitativa.

Por fim, com o fito de simplificar a análise, podemos examinar a agenda propriamente dita de PLs econômicos apresentados pelo Executivo durante o governo Vargas *vis-à-vis* seus resultados finais, que nos é dado pela tabela seguinte:

<sup>181</sup> Apenas destacamos aqui os dados mais importantes de outra tabela não inserida no corpo do texto.

**Tabela 17) Resultados PLs econômicos apresentados pelo Executivo no governo Vargas (1951-1955)  
(tema/ desagregado X resultado/ desagregado)**

|                            | Aprovado |       |       | Arquivado |       |       | Prejudicado |       |      | Rejeitado |       |      | Retirado pelo autor |       |      | Total |       |       |
|----------------------------|----------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------------|-------|------|-----------|-------|------|---------------------|-------|------|-------|-------|-------|
|                            | N        | %     | %     | N         | %     | %     | N           | %     | %    | N         | %     | %    | N                   | %     | %    | N     | %     | %     |
| Agropecuária               | 3        | 5,1   | 37,5  | 1         | 4,8   | 12,5  | 0           | 0,0   | 0,0  | 3         | 33,3  | 37,5 | 1                   | 14,3  | 12,5 | 8     | 8,1   | 100,0 |
| Comércio Exterior e Câmbio | 8        | 13,6  | 57,1  | 4         | 19,0  | 28,6  | 0           | 0,0   | 0,0  | 1         | 11,1  | 7,1  | 1                   | 14,3  | 7,1  | 14    | 14,1  | 100,0 |
| Distribuição de Renda      | 0        | 0,0   | 0,0   | 1         | 4,8   | 100,0 | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0  | 1     | 1,0   | 100,0 |
| Economia Popular           | 3        | 5,1   | 50,0  | 1         | 4,8   | 16,7  | 1           | 33,3  | 16,7 | 1         | 11,1  | 16,7 | 0                   | 0,0   | 0,0  | 6     | 6,1   | 100,0 |
| Economia Regional          | 1        | 1,7   | 50,0  | 1         | 4,8   | 50,0  | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0  | 2     | 2,0   | 100,0 |
| Finanças e Bancos          | 7        | 11,9  | 58,3  | 2         | 9,5   | 16,7  | 1           | 33,3  | 8,3  | 2         | 22,2  | 16,7 | 0                   | 0,0   | 0,0  | 12    | 12,1  | 100,0 |
| Intervenção do Estado      | 25       | 42,4  | 65,8  | 8         | 38,1  | 21,1  | 0           | 0,0   | 0,0  | 1         | 11,1  | 2,6  | 4                   | 57,1  | 10,5 | 38    | 38,4  | 100,0 |
| Serviços Públicos          | 4        | 6,8   | 100,0 | 0         | 0,0   | 0,0   | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0  | 4     | 4,0   | 100,0 |
| Subsolo                    | 3        | 5,1   | 75,0  | 1         | 4,8   | 25,0  | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0  | 4     | 4,0   | 100,0 |
| Tributos e Fisco           | 3        | 5,1   | 37,5  | 2         | 9,5   | 25,0  | 1           | 33,3  | 12,5 | 1         | 11,1  | 12,5 | 1                   | 14,3  | 12,5 | 8     | 8,1   | 100,0 |
| Outros                     | 2        | 3,4   | 100,0 | 0         | 0,0   | 0,0   | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0  | 2     | 2,0   | 100,0 |
| Total                      | 59       | 100,0 | 59,6  | 21        | 100,0 | 21,2  | 3           | 100,0 | 3,0  | 9         | 100,0 | 9,1  | 7                   | 100,0 | 7,1  | 99    | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Analisando os resultados finais dos PLs econômicos apresentados pelo Executivo por tema econômico específico, podemos observar que as áreas temáticas que apresentaram maior resistência foram “agropecuária” (com apenas 37,5% dos PL aprovados, mais um indício da forte base de interesses agrários representados no Legislativo) e “tributos e fisco” (37,5% de aprovação). Por sua vez, a sub-área “comércio exterior e câmbio” (segunda área que o Executivo mais procurou legislar, com 14,1% de projetos apresentados), teve taxa de aprovação de apenas 57,1%, o que podemos considerar um índice baixo.

Dentre as áreas de concentração da agenda econômica do Executivo, destaca-se a área “intervenção do Estado”, com 38,4% dos projetos apresentados (evidenciando que a importância dessa sub-área manteve-se constante ao longo de sucessivos governos) e uma taxa média alta de aprovação (65,5%).

Entretanto, os dados acima adquirem maior significado se forem analisados de maneira menos agregada, através do exame dos resultados de alguns dos principais PLs enviados ao parlamento pelo Executivo (especialmente a “agenda não-aprovada”) em cada área temática. É o que procuraremos empreender sinteticamente nas linhas abaixo. “Sinteticamente” porque deve-se sublinhar que a reconstituição detalhada de todas as questões envolvidas na “agenda não-aprovada” no governo Vargas seria motivo de uma outra tese. Nesses itens, apenas enumeraremos os problemas mais importantes, a serem retomados em outros trabalhos, sem a pretensão de resolve-los todos aqui.

A pergunta que se coloca é a seguinte: se o Legislativo não pode ser considerado um “obstáculo ao desenvolvimento econômico” *tout court*, ainda mais no governo Vargas, onde foram aprovadas pelo parlamento importantes medidas que deram sustentação política à estratégia

“desenvolvimentista-nacionalista” do governo Vargas, quais os reais motivos da elevada taxa de não-aprovação de PLs econômicos do Executivo em algumas áreas temáticas? A simples enumeração de alguns dos principais projetos rejeitados talvez já seja suficiente para nos fornecer indícios de uma resposta<sup>182</sup>:

Deve-se mencionar inicialmente que, dos 40 projetos econômicos de autoria do Executivo “não-aprovados”, 21 foram arquivados, 3 prejudicados, 9 rejeitados e 7 retirados pelo autor. Dos projetos “prejudicados” em virtude da preferência à tramitação de proposições de conteúdo análogo, todos eles eram cerceadores ao direito de propriedade ou tinham potencial de ferir interesses empresariais bem consolidados, ou de grupos de interesse bem localizados no aparelho de Estado. Dentre estes devemos destacar a MSG 152/51, reorganizando a Comissão Central de Preços e tomando outras medidas referentes ao órgãos e o PL 773/71, dispondo sobre o julgamento de “infrações penais relativas à economia popular”, todos eles potencialmente cerceadores dos direitos de propriedade e que contemplavam demandas da ala esquerda do desenvolvimentismo-nacionalista, por assim dizer. Entretanto, nem todos os projetos não-aprovados do Executivo tinham esse teor. Muitos deles tratavam de problemas técnicos referentes à regulação de segmentos econômicos específicos, e não remetiam à nenhuma discussão substantiva sobre as estratégias de desenvolvimento a serem adotadas pelo país. Dentre esses projetos não-aprovados de conteúdo político mais substantivo, podemos enumerar, além dos elencados anteriormente os seguinte: PL 1536 (rejeitado), dispondo sobre a aquisição de excesso da produção de gêneros alimentícios, que estabelecia um princípio de intervenção no mercado que poderia contrariar interesses bem consolidados da base governista de Vargas; PL 1586 (rejeitado), limitando os lucros das empresas comerciais e industriais e estabelecendo medidas tendentes a impedir a elevação dos preços dos gêneros alimentícios de primeira necessidade. A natureza política e claramente intervencionista desse projeto dispensa comentários; MSC 68/52 (retirado pelo autor), autorizando o Executivo a decretar o monopólio estatal da exportação de materiais estratégicos através de Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos; PL 2214/52 (rejeitado), dispondo sobre a organização da Companhia Nacional de Seguro agrícola; MSC 289/52, regulando o direito de preferência do proprietário do solo, um dos dispositivos mais polêmicos da Carta de 1946; PL 3240/53 (arquivado), dando nova redação ao dispositivo que autorizava o governo a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo etc.

---

<sup>182</sup> Para facilitar a visualização de nossa análise, agregamos a essa dissertação um *Anexo 7*, com todos os projetos não aprovados do Executivo no governo Vargas, bem como seus resultados finais. Resta esclarecer que, para uma resposta detalhada sobre as causas da não-aprovação de cada PL, dever-se-ia efetuar uma análise em profundidade da tramitação de cada um deles, algo que não podemos fazer aqui. Deve ser admitida a hipótese do presidente jogar estrategicamente com essas proposições, com o fito de atingir outros objetivos políticos que não a sua aprovação pura e simples.

Em suma: examinado o teor de alguns dos PLs não-aprovados pelo Executivo, podemos perceber que, quando não respeitados os limites políticos postos pela coalizão de apoio à medidas de cunho mais distributivista e regulatório da corrente desenvolvimentista, tornava-se mais provável que as correntes mais à “esquerda do desenvolvimentismo” fossem derrotadas politicamente, repetindo-se um padrão de conflito que já vinha desde a Constituinte de 1946, como pudemos observar através da reconstituição dos debates anteriores<sup>183</sup>. Em suma: o Legislativo no período não era um obstáculo ao desenvolvimento “em geral”, mas apenas a determinadas medidas que transbordavam os limites impostos pelos segmentos majoritários do sistema partidário à execução de determinados aspectos da agenda do chefe do Executivo.

Devemos admitir que apenas uma análise em profundidade da tramitação de cada um dos projetos não-aprovados, assim como a análise de suas *justificações* e das MSG presidenciais enviada ao Congresso no início das sessões, permitiria inferências mais fundamentadas a respeito. Entretanto, é inviável efetuar nos limites dessa tese um percurso analítico de natureza análoga ao que efetuamos por ocasião da análise dos dispositivos da Carta de 1946.

#### **4.3) As relações entre o Executivo e o Legislativo durante o governo JK e a agenda econômico-financeira proposta e aprovada (1951-1956).**

Vimos no capítulo anterior algumas das características gerais das relações entre o Executivo e o Legislativo durante o governo JK. Com efeito, a partir do início do governo JK o número total de leis aprovadas pelo Executivo apresenta um decréscimo progressivo, fenômeno que já vinha ocorrendo deste o final do segundo governo Vargas. Esse fato intensifica-se a partir do início da legislatura de 1959, com o aumento da bancada de esquerda do PTB a partir desse momento, tornando mais complexo o processo de aprovação das leis e as negociações relativas aos processo de aprovação de PLs que, num contexto de menores poderes de agenda concentrados nas mãos do presidente da República (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2006) era fortemente dependente da configuração do quadro partidário. Um indicador relativamente preciso desse maior custo de negociação relativo para a aprovação de leis, é a diminuição do índice de leis aprovadas/projetos apresentados (SANTOS, 2003), que cai de 0,33, no governo Café Filho, para 0,07 no período Jango.

<sup>183</sup> De resto a presença de fortes elementos redistributivos no discurso *e na prática política* de Vargas era uma constante desde a década de 1930, intensificando-se progressivamente à medida que o processo de industrialização acelerada por ele conduzido se aprofundava (FONSECA, 1989: *passim*.).

Diga-se entre parêntesis que esses dados relativos a uma série mais longa corroboram as proposições deste autor (que trabalha com os dados referentes apenas aos anos posteriores a 1959), acerca de uma crise institucional entre o Executivo e o Legislativo como um elemento de fundamental importância da crise política que redundou no golpe de Estado de 1964.

Outro ponto a ser destacado é que pela primeira vez, desde a redemocratização de 1945-1946, o PTB suplanta a UDN na participação na autoria das leis, com 12,6% das leis aprovadas, contra 12,0% originárias de PLs dos deputados udenistas, indicando uma perda de influência da UDN no processo deliberativo parlamentar que iria se intensificar a partir de 1959, mesmo com a vitória de Jânio Quadros nas eleições presidenciais de 1960.

Há também um brusco aumento da relação de decretos do Executivo com outras proposições, especificamente com as leis aprovadas. Esse índice atinge um pico de 21 em 1959, indicando que o Executivo optou por implantar suas medidas, ao menos no início do governo JK, predominantemente através de decretos, o que talvez explique por que alguns analistas detectam uma tendência progressiva ao “insulamento burocrático” a partir deste governo. Entretanto, esse índice decai progressivamente a partir de então, reduzindo-se de 21 para 9 no governo Jango.

Pelo gráfico 2 do capítulo anterior, podemos observar também que a partir do governo JK intensifica-se o predomínio do Legislativo e dos partidos políticos sobre o processo de elaboração de legislação ordinária, atingindo um ponto máximo de 55,8% em 1957, com o Executivo recuperando progressivamente sua proporção relativa a partir de então.

Também a partir do governo JK passa a haver uma mudança no padrão de produção legal, com uma maior parcela de legislação mais complexa no total de legislação aprovada, repercutindo o aumento da proporção das leis sociais e econômicas na legislação total, em detrimento das leis TCR. Essa mudança no padrão de produção legal a partir do governo JK deve-se, por sua vez, ao acentuado decréscimo na proposição e aprovação de PLs TCR originários dos partidos políticos e, em menor grau, do próprio Executivo, a partir de 1959.

### 4.3.1) As leis aprovadas durante o governo JK (1956-1961).

Na tabela abaixo encontram-se informações sobre a distribuição por assunto das leis aprovadas durante o governo JK.

**Tabela 18) Leis aprovadas durante o governo JK (1956-1961)  
(assunto X autor agregado)**

|               | Executivo |       | Judiciário |       | Legislativo<br>(Comissões) |       | Legislativo<br>(Partidos) |       | Legislativo<br>(Senado) |       | SI |       | Total |       |
|---------------|-----------|-------|------------|-------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|-------------------------|-------|----|-------|-------|-------|
|               | N         | %     | N          | %     | N                          | %     | N                         | %     | N                       | %     | N  | %     | N     | %     |
| Administração | 73        | 19,5  | 13         | 24,5  | 22                         | 19,5  | 79                        | 13,1  | 11                      | 40,7  | 0  | 0,0   | 198   | 16,9  |
| Crédito       | 192       | 51,2  | 36         | 67,9  | 62                         | 54,9  | 366                       | 60,8  | 4                       | 14,8  | 3  | 60,0  | 663   | 56,4  |
| Economia      | 38        | 10,1  | 0          | 0,0   | 8                          | 7,1   | 39                        | 6,5   | 2                       | 7,4   | 0  | 0,0   | 87    | 7,4   |
| Homenagens    | 4         | 1,1   | 0          | 0,0   | 0                          | 0,0   | 25                        | 4,2   | 3                       | 11,1  | 1  | 20,0  | 33    | 2,8   |
| Modificativa  | 12        | 3,2   | 0          | 0,0   | 1                          | 0,9   | 8                         | 1,3   | 1                       | 3,7   | 0  | 0,0   | 22    | 1,9   |
| Obras         | 7         | 1,9   | 0          | 0,0   | 0                          | 0,0   | 18                        | 3,0   | 2                       | 7,4   | 0  | 0,0   | 27    | 2,3   |
| Orçamento     | 3         | 0,8   | 0          | 0,0   | 11                         | 9,7   | 17                        | 2,8   | 0                       | 0,0   | 1  | 20,0  | 32    | 2,7   |
| Político      | 1         | 0,3   | 1          | 1,9   | 2                          | 1,8   | 9                         | 1,5   | 0                       | 0,0   | 0  | 0,0   | 13    | 1,1   |
| Social        | 45        | 12,0  | 3          | 5,7   | 7                          | 6,2   | 41                        | 6,8   | 4                       | 14,8  | 0  | 0,0   | 100   | 8,5   |
| Total         | 375       | 100,0 | 53         | 100,0 | 113                        | 100,0 | 602                       | 100,0 | 27                      | 100,0 | 5  | 100,0 | 1175  | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Como podemos observar, ao todo foram aprovadas 1175 leis, dos quais a grande maioria (54,0%) foram aprovadas pelos partidos políticos. Analisando a tabela, podemos observar uma mudança em relação aos padrões anteriormente vigentes, pois o governo JK foi o primeiro governo onde o número de leis autorizatórias de créditos e isenções originários de PLs sugeridos pelos partidos políticos superou o mesmo percentual que o Executivo. Outra mudança observada é o maior percentual de leis sociais de autoria do Executivo, fato que não se observou anteriormente. Do total de 1175 leis aprovadas, 87 (7,5%) referiam-se a temas econômicos, uma proporção semelhante à observada em governos anteriores.

Informações mais detalhadas sobre o padrão de leis aprovadas por sub-temas econômico nos são fornecidas pela tabela abaixo:

**Tabela 19) Origem das leis econômicas, governo JK, 1955-1961  
(tema econômico X autor/ desagregado)**

|                            | Executivo |       | PSD |       | UDN |       | PTB/ PSB |       | PSP |       | outros |       | Total |       |
|----------------------------|-----------|-------|-----|-------|-----|-------|----------|-------|-----|-------|--------|-------|-------|-------|
|                            | N         | %     | N   | %     | N   | %     | N        | %     | N   | %     | N      | %     | N     | %     |
| Agropecuária               | 3         | 7,7   | 1   | 7,1   | 2   | 25,0  | 3        | 27,3  | 0   | 0,0   | 2      | 14,3  | 11    | 12,6  |
| Comércio Exterior e Câmbio | 5         | 12,8  | 2   | 14,3  | 0   | 0,0   | 1        | 9,1   | 0   | 0,0   | 3      | 21,4  | 11    | 12,6  |
| Economia Popular           | 0         | 0,0   | 2   | 14,3  | 0   | 0,0   | 1        | 9,1   | 0   | 0,0   | 1      | 7,1   | 4     | 4,6   |
| Economia Regional          | 1         | 2,6   | 0   | 0,0   | 4   | 50,0  | 1        | 9,1   | 0   | 0,0   | 1      | 7,1   | 7     | 8,0   |
| Finanças e Bancos          | 4         | 10,3  | 1   | 7,1   | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 1   | 100,0 | 0      | 0,0   | 6     | 6,9   |
| Intervenção do Estado      | 14        | 35,9  | 5   | 35,7  | 1   | 12,5  | 1        | 9,1   | 0   | 0,0   | 3      | 21,4  | 24    | 27,6  |
| Regulação Setorial         | 2         | 5,1   | 0   | 0,0   | 1   | 12,5  | 1        | 9,1   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 4     | 4,6   |
| Serviços Públicos          | 3         | 7,7   | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 1        | 9,1   | 0   | 0,0   | 1      | 7,1   | 5     | 5,7   |
| Subsolo                    | 0         | 0,0   | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 1      | 7,1   | 1     | 1,1   |
| Tributos e Fisco           | 6         | 15,4  | 3   | 21,4  | 0   | 0,0   | 1        | 9,1   | 0   | 0,0   | 2      | 14,3  | 12    | 13,8  |
| Outros                     | 1         | 2,6   | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 1        | 9,1   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 2     | 2,3   |
| Total                      | 38        | 100,0 | 14  | 100,0 | 8   | 100,0 | 11       | 100,0 | 1   | 100,0 | 14     | 100,0 | 87    | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Analisando a distribuição das 87 leis econômicas aprovadas no governo JK, podemos observar que a maior parte delas refere-se à intervenção do Estado na economia (27,6%), seguido de “tributos e fisco” (13,8%). Podemos perceber também que, embora os partidos políticos tivessem um alto percentual de participação global de aprovação de leis durante o governo JK, tinham um baixo percentual de aprovação no tocante à elaboração de legislação econômica, semelhante à do Executivo. Isso se deve principalmente ao comportamento do PSD, que aprovou um elevado percentual relativo de leis creditícias durante o governo JK.

Quanto ao conteúdo das leis aprovadas, devemos observar inicialmente que, com a posse de JK, tem origem o período de apogeu do “desenvolvimentismo não-nacionalista”, para empregar a expressão usada por alguns autores, ou das facções mais moderadas dos desenvolvimentistas-nacionalistas, adeptos de uma colaboração mais estreita com o capital estrangeiro. Logo após sua posse, assim como ocorreu com Vargas, JK baixa uma série de decretos concretizando aspectos de sua plataforma econômica, tais como o Decreto 38744, organizando o CDE/Conselho de Desenvolvimento Econômico, responsável pelo gerenciamento do Plano de Metas<sup>184</sup>; o Decreto 39412, criando o Grupo Executivo da Indústria Automobilística, seguindo-se de vários outros Decretos derivados que concretizavam as diretrizes gerais contidas nestes e em outros estatutos<sup>185</sup>. Ora, não se trata, naturalmente, de negar que o Executivo criou órgãos burocráticos para contornar determinadas pressões de natureza política do parlamento (não apenas de natureza clientelista), nem de negar as evidências de que a execução orçamentária das políticas governamentais do Plano foram implementadas à revelia dos órgãos parlamentares. Trata-se apenas de levar em conta que

---

<sup>184</sup> Diga-se de passagem que foram as características de tais decretos e das instituições por eles criadas que levaram muitos analistas a tomar o governo JK como caso paradigmático do insulamento burocrático que teria estruturado o processo deliberativo sobre assuntos econômicos nessa fase democrática, ao lado de outros recursos de engenharia institucional, tais como os grupos executivos etc. (LAFER 2002). Segundo o veredito de um especialista do assunto, que teria grande influência na literatura posterior, “Muito embora para várias medidas previstas no programa de metas houvesse necessidade de leis especiais, tal programa foi organizado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento sem nenhuma ingerência do Poder Legislativo, e tendo a execução obedecido no quinquênio 1956-1960 ao livre arbítrio do Poder Executivo” (V. FILHO, 1968: p. 331). Por sua vez, outro estudioso do planejamento econômico brasileiro afirma que: “O Plano de Metas, sob a égide da Constituição de 1946, foi concebido e implementado sem a participação Legislativa. Além de ter sua execução centrada em estruturas institucionais não incorporadas ao processo legislativo, em orçamentos não apreciados pelo Congresso Nacional (orçamentos paraestatais), o Plano esteve associado a um processo dissociado dos debates políticos [sic — SSB], ou seja, baseou-se eminentemente em conclusões técnicas realizadas pela CMBEU e pelo Grupo Misto Cepal/BNDES” (COSTA, 1971: p. 162). Talvez seja desnecessário observar que essa suposta “ausência de participação” do Legislativo na parte mais operacional da política econômica de JK não implicou necessariamente na inexistência de mecanismos de delegação pelos quais a maioria pessedista monitorava continuamente os resultados políticos do Plano de Metas.

<sup>185</sup> Para uma enumeração parcial de tais decretos, cf. Lafer (2002: p. 97s e 101s).

tais processos foram resultados de complicados acordos e mecanismos de montagem de coalizões políticas, estruturados por segmentos das elites dirigentes que controlavam os centros decisórios do sistema político desde o Estado Novo, e tais arranjos estiveram longe de provocar o “insulamento” de tais elites em relação às instituições parlamentares, muito menos o alheamento completo do Legislativo do processo decisório sobre temas econômicos relevantes, mesmo durante o governo JK, que procurou subtrair a execução de algumas de suas políticas governamentais estratégicas do monitoramento e controle quotidianos dos órgãos parlamentares, com o fito de imprimir-lhes maior eficácia operacional. Mas o grau exato em que tal ocorria no quotidiano dependia de embates e lutas políticas e não de qualquer tendência inexorável ao insulamento, seja em virtude do predomínio do “Estado” sobre a “Sociedade Civil” vigente na sociedade brasileira, seja em virtude de qualquer processo inexorável de “racionalização técnica” derivado de processos de modernização e de maior complexificação sociais.

Deve-se frisar que, durante o governo JK, o Legislativo aprovou importantes leis sobre assuntos econômicos, das quais as mais importantes são as seguintes: Lei 2874, criando a Novacap/Companhia Urbanizadora da Novacapital, uma empresa pública que teve um importante papel estratégico na execução das obras de Brasília (V. FILHO, 1968: p. 342); Lei 2973 (26/11/56), prorrogando por 10 anos a cobrança do adicional restituível de 10% sobre o imposto de renda para fins de financiamento do Plano de Metas<sup>186</sup>; Lei 2975 (27/11/56), alterando a legislação do imposto único, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento (LAFER, 2002: p. 90); Lei 2976 (28/11/56), criando a Superintendência do Plano de Valorização da Região Sudeste (MSG, 1962: 98); Lei 2994, autorizando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico a recorrer ao Fundo Nacional de Eletrificação para a execução de investimentos e obras (V. FILHO, 1968: p. 408); a Lei 3000 criando o Fundo Aeronáutico, que viria a desempenhar importante papel na modernização e no aparelhamento dos serviços de segurança e proteção ao voo, a qual seria complementada pela Lei 3039, regulamentando imposto cobrado às companhias aéreas para o financiamento do Fundo (Id.: p. 219); Lei 3022, aumentando o pagamento do imposto sindical para as entidades patronais, que provocou ampla reação em segmentos das classes dominantes, especialmente da burguesia comercial paulista (COSTA, 1998: 130s); Lei 3155, criando a Rede Ferroviária Nacional e regulamentando vários aspectos de sua competência; Lei 3137, reestruturando o Instituto Nacional do Sal e regulamentando vários aspectos de seu funcionamento; a importante Lei 3244 (14/08/57), realizando uma ampla reforma tarifária e cambial e criando a Comissão de Política Aduaneira,

<sup>186</sup> Segundo Celso Lafer, “Kubitschek propôs ao Congresso uma prorrogação da cobrança desse adicional pra suprir o BNDE com recursos suficientes para o financiamento do Programa de Metas durante sua administração. Isso foi obtido pela Lei 2972, que (...) também garantiu ao BNDE que os débitos do Tesouro resultantes das anteriores retenções parciais do adicional seriam amortizados em 1957 com o pagamento de, no mínimo, CR\$ 1 bilhão anualmente” (2002: p. 94).

também conhecida como “Lei Alfandegária” ou “Lei de Tarifas”, que teve papel estratégico na concretização da meta de nº 10 (“Portos e Barragens”) do Plano de Metas;<sup>187</sup> Lei 3381, criando o Fundo de Marinha Mercante, que inclusive deu origem a vários órgãos burocráticos supostamente “insulados” do parlamento e que se originaram em decorrência da aprovação da lei<sup>188</sup>; Lei 3421, criando o Fundo Portuário Nacional; Lei 3692, criando a Sudene, diretamente ligada à presidência da República, com administração autônoma e sede em Recife; Lei 3782, criando o ministério da Economia, resultante de um PL de Israel Pinheiro, presidente da Comissão de Economia da Câmara dos Deputados a partir de uma sugestão da Confederação Nacional do Comércio, e que teve ampla tramitação no Congresso (COSTA, 1998: p. 138-140); Lei 3860, aprovando um Plano de Coordenação de Atividades relacionadas ao Carvão, dentre outras leis importantes.

Em suma: apesar de não monitorar diretamente a execução do Plano de Metas, mas apenas indiretamente (pois seus principais executores e dirigentes eram em sua maioria políticos profissionais com ampla carreira parlamentar, ou deviam a estes a nomeação para seus cargos), o parlamento teve um papel relevante do processo decisório, aprovando leis que tiveram grande influência no comportamento da economia a partir de então.

#### **4.3.2) Os projetos de lei e a agenda do Executivo (1951-1956).**

Analizadas algumas das proposições aprovadas ao longo do período JK, podemos agora examinar o padrão proposto de proposições legislativas ao longo deste governo. Essa informação nos é fornecida pela tabela abaixo, onde estão expostos os assuntos dos PLs apresentados pelos principais atores relevante que tinham prerrogativas legislativas.

---

<sup>187</sup> Longas análises da Lei, enfatizando a derrota da proposta dos segmentos que defendiam a eliminação das taxas múltiplas de câmbio estão em Bielschowsky (1988: p. 468s) e V. Filho (1968: p. 156s).

<sup>188</sup> Lafer (2002: p. 92). Não deixa de ser paradoxal o fato de que um dos principais adeptos da tese do “insulamento” cite como exemplo de tal fenômeno a criação de um órgão que foi consequência direta da aprovação de uma Lei no parlamento: “O GEICON/Grupo Executivo para a Indústria de Construção Naval ilustra bem a eficiência e a rapidez com que se moviam essas novas burocracias insuladas. O GEICON foi criado por decreto em 13 de junho de 1958, depois que o Congresso aprovou a criação do Fundo da Marinha Mercante (Lei 3381); em segundo decreto, de 9 de junho, estabelecia as diretrizes básicas para a implementação de uma indústria da construção naval” (NUNES, 1997: 111). Provavelmente o autor desejaria que, para combater o “insulamento”, os parlamentares aprovassem a legislação criando os órgãos para gerir a política naval e, em seguida, renunciassem aos seus mandatos para ocupar diretamente tais cargos.

**Tabela 20) Projetos de lei apresentados no governo JK, 1956-1961  
(assunto X autoria/ agregado)**

|                  | Executivo |       | Judiciário |       | Legislativo<br>(Comissões) |       | Legislativo<br>(Partidos) |       | Legislativo<br>(Senado) |       | Total |       |
|------------------|-----------|-------|------------|-------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|
|                  | N         | %     | N          | %     | N                          | %     | N                         | %     | N                       | %     | N     | %     |
| Administração    | 135       | 15,7  | 23         | 22,8  | 28                         | 16,7  | 930                       | 17,6  | 22                      | 33,3  | 1138  | 17,6  |
| Créditos         | 481       | 55,8  | 75         | 74,3  | 95                         | 56,5  | 2433                      | 46,1  | 4                       | 6,1   | 3088  | 47,7  |
| Economia         | 88        | 10,2  | 0          | 0,0   | 16                         | 9,5   | 646                       | 12,3  | 13                      | 19,7  | 763   | 11,8  |
| Homenagens       | 5         | 0,6   | 0          | 0,0   | 1                          | 0,6   | 166                       | 3,1   | 10                      | 15,2  | 182   | 2,8   |
| Modificativa     | 18        | 2,1   | 0          | 0,0   | 1                          | 0,6   | 69                        | 1,3   | 2                       | 3,0   | 90    | 1,4   |
| Obras            | 26        | 3,0   | 0          | 0,0   | 0                          | 0,0   | 139                       | 2,6   | 0                       | 0,0   | 165   | 2,6   |
| Orçamento        | 22        | 2,6   | 0          | 0,0   | 11                         | 6,5   | 103                       | 2,0   | 1                       | 1,5   | 137   | 2,1   |
| Sistema Político | 3         | 0,3   | 1          | 1,0   | 5                          | 3,0   | 96                        | 1,8   | 1                       | 1,5   | 106   | 1,6   |
| Social           | 84        | 9,7   | 2          | 2,0   | 11                         | 6,5   | 690                       | 13,1  | 13                      | 19,7  | 800   | 12,4  |
| Total            | 862       | 100,0 | 101        | 100,0 | 168                        | 100,0 | 5272                      | 100,0 | 66                      | 100,0 | 6469  | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

No tocante à agenda proposta, observa-se uma grande semelhança entre os diferentes atores evidenciando que, mesmo durante o governo JK, o assunto dominante dos projetos apresentados ao Congresso tratavam de “créditos e isenções”.

Podemos perceber, no entanto, um aumento relativo do papel dos partidos políticos na proposição de PLs de cunho econômico e social, como já verificado pela análise gráfica anterior. Também como já observamos, esse fenômeno está positivamente associado ao crescimento da representação de partidos de centro-esquerda no parlamento, com a bancada PTB/PSB ampliando significativamente sua representação a partir das eleições de 1959. Com efeito, comparando o perfil de apresentação de PLs destes partidos em comparação com os demais, observamos que grande parte dos projetos apresentado por estas agremiações eram de cunho econômico (13,7%) e, mais especificamente, social (19,2%).

No que se refere aos resultados agregados dos PLs apresentados pelo Executivo (862 PLs num total de 6.469 apresentados durante o governo JK), eles nos são informados pela tabela abaixo:

**Tabela 21) Projetos de lei do Executivo apresentados no governo JK, 1956-1961  
(assunto X resultado/ desagregado)**

|                  | Aprovado |      | Arquivado |      | Prejudicado |     | Rejeitado |     | Rejeitado no<br>Senado |     | Retirado pelo<br>autor |      | Vetado |     | SI |     | Total |       |
|------------------|----------|------|-----------|------|-------------|-----|-----------|-----|------------------------|-----|------------------------|------|--------|-----|----|-----|-------|-------|
|                  | N        | %    | N         | %    | N           | %   | N         | %   | N                      | %   | N                      | %    | N      | %   | N  | %   | N     | %     |
| Administração    | 66       | 48,9 | 35        | 25,9 | 0           | 0,0 | 3         | 2,2 | 3                      | 2,2 | 27                     | 20,0 | 1      | 0,7 | 0  | 0,0 | 135   | 100,0 |
| Crédito          | 227      | 47,2 | 156       | 32,4 | 9           | 1,9 | 9         | 1,9 | 6                      | 1,2 | 74                     | 15,4 | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 481   | 100,0 |
| Economia         | 35       | 39,8 | 34        | 38,6 | 3           | 3,4 | 1         | 1,1 | 1                      | 1,1 | 13                     | 14,8 | 1      | 1,1 | 0  | 0,0 | 88    | 100,0 |
| Homenagens       | 2        | 40,0 | 3         | 60,0 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0 | 0                      | 0,0 | 0                      | 0,0  | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 5     | 100,0 |
| Modificativa     | 9        | 50,0 | 9         | 50,0 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0 | 0                      | 0,0 | 0                      | 0,0  | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 18    | 100,0 |
| Obras            | 8        | 30,8 | 8         | 30,8 | 2           | 7,7 | 0         | 0,0 | 0                      | 0,0 | 6                      | 23,1 | 2      | 7,7 | 0  | 0,0 | 26    | 100,0 |
| Orçamento        | 5        | 22,7 | 13        | 59,1 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0 | 0                      | 0,0 | 3                      | 13,6 | 0      | 0,0 | 1  | 4,5 | 22    | 100,0 |
| Sistema Político | 1        | 33,3 | 2         | 66,7 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0 | 0                      | 0,0 | 0                      | 0,0  | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 3     | 100,0 |
| Social           | 42       | 50,0 | 28        | 33,3 | 1           | 1,2 | 0         | 0,0 | 3                      | 3,6 | 10                     | 11,9 | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 84    | 100,0 |
| Total            | 395      | 45,8 | 288       | 33,4 | 15          | 1,7 | 13        | 1,5 | 13                     | 1,5 | 133                    | 15,4 | 4      | 0,5 | 1  | 0,1 | 862   | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Esta tabela nos permite examinar o grau de fracasso e de sucesso da agenda do Executivo durante o governo JK como um todo, bem como efetuar um cotejo do desempenho da aprovação da agenda econômica *vis-à-vis* outras áreas temáticas.

Com efeito, a tabela acima nos fornece importante informações sobre a agenda apresentada pelo Executivo durante o governo JK, bem como de seus resultados. Podemos observar que a taxa média de aprovação de PLs desse governo foi de 45,8%, enquanto que o percentual médio de aprovação da agenda econômica foi de apenas 39,8%, revelando um acentuado decréscimo em comparação com legislaturas anteriores e uma alta taxa de resistência da Câmara dos Deputados (na medida em que o número de PLs do Executivo rejeitado pelo Senado foi relativamente baixo, com apenas um PL na área econômica) à aprovação da agenda econômica do Executivo.

Sublinhe-se que o governo JK é amplamente caracterizado na literatura como um marco da “governabilidade” e da “estabilidade” do sistema político brasileiro, mas é bom frisar que desde 1959 as taxas de aprovação da agenda econômica do Executivo tenderam a decrescer progressivamente, especialmente devido ao aumento do grau de polarização ideológica do sistema partidário (SANTOS, 2003)<sup>189</sup>. Esse fenômeno fica mais claro se examinarmos os resultados e o conteúdo dos 88 PLs econômicos apresentados por JK no transcurso dos 4 anos de seu governo, o que nos é informado pela tabela abaixo:

**Tabela 22) Resultados PLs econômicos apresentados pelo Executivo no governo Vargas (1951-1955)**  
(tema/ desagregado X resultado/ desagregado)

|                            | Aprovado  |              |             | Arquivado |              |             | Prejudicado |              |            | Rejeitado |              |            | Rejeitado no Senado |              |            | Retirado pelo autor |              |             | Vetado   |              |            | Total     |              |              |
|----------------------------|-----------|--------------|-------------|-----------|--------------|-------------|-------------|--------------|------------|-----------|--------------|------------|---------------------|--------------|------------|---------------------|--------------|-------------|----------|--------------|------------|-----------|--------------|--------------|
|                            | N         | %            | %           | N         | %            | %           | N           | %            | %          | N         | %            | %          | N                   | %            | %          | N                   | %            | %           | N        | %            | %          | N         | %            | %            |
| Agropecuária               | 1         | 2,9          | 100,0       | 0         | 0,0          | 0,0         | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0         | 0        | 0,0          | 0,0        | 1         | 1,1          | 100,0        |
| Comércio Exterior e Câmbio | 4         | 11,4         | 26,7        | 7         | 20,6         | 46,7        | 2           | 66,7         | 13,3       | 1         | 100,0        | 6,7        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 1                   | 7,7          | 6,7         | 0        | 0,0          | 0,0        | 15        | 17,0         | 100,0        |
| Distribuição de Renda      | 0         | 0,0          | 0,0         | 0         | 0,0          | 0,0         | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 2                   | 15,4         | 100,0       | 0        | 0,0          | 0,0        | 2         | 2,3          | 100,0        |
| Economia Popular           | 0         | 0,0          | 0,0         | 1         | 2,9          | 100,0       | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0         | 0        | 0,0          | 0,0        | 1         | 1,1          | 100,0        |
| Economia Regional          | 2         | 5,7          | 28,6        | 3         | 8,8          | 42,9        | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 2                   | 15,4         | 28,6        | 0        | 0,0          | 0,0        | 7         | 8,0          | 100,0        |
| Finanças e Bancos          | 3         | 8,6          | 27,3        | 5         | 14,7         | 45,5        | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 2                   | 15,4         | 18,2        | 1        | 100,0        | 9,1        | 11        | 12,5         | 100,0        |
| Intervenção do Estado      | 14        | 40,0         | 53,8        | 7         | 20,6         | 26,9        | 1           | 33,3         | 3,8        | 0         | 0,0          | 0,0        | 1                   | 100,0        | 3,8        | 3                   | 23,1         | 11,5        | 0        | 0,0          | 0,0        | 26        | 29,5         | 100,0        |
| Outros                     | 1         | 2,9          | 50,0        | 1         | 2,9          | 50,0        | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0         | 0        | 0,0          | 0,0        | 2         | 2,3          | 100,0        |
| Serviços Públicos          | 4         | 11,4         | 44,4        | 4         | 11,8         | 44,4        | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 1                   | 7,7          | 11,1        | 0        | 0,0          | 0,0        | 9         | 10,2         | 100,0        |
| Subsolo                    | 0         | 0,0          | 0,0         | 2         | 5,9          | 100,0       | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0         | 0        | 0,0          | 0,0        | 2         | 2,3          | 100,0        |
| Tributos e Fisco           | 6         | 17,1         | 50,0        | 4         | 11,8         | 33,3        | 0           | 0,0          | 0,0        | 0         | 0,0          | 0,0        | 0                   | 0,0          | 0,0        | 2                   | 15,4         | 16,7        | 0        | 0,0          | 0,0        | 12        | 13,6         | 100,0        |
| <b>Total</b>               | <b>35</b> | <b>100,0</b> | <b>39,8</b> | <b>34</b> | <b>100,0</b> | <b>38,6</b> | <b>3</b>    | <b>100,0</b> | <b>3,4</b> | <b>1</b>  | <b>100,0</b> | <b>1,1</b> | <b>1</b>            | <b>100,0</b> | <b>1,1</b> | <b>13</b>           | <b>100,0</b> | <b>14,8</b> | <b>1</b> | <b>100,0</b> | <b>1,1</b> | <b>88</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Braga (2007)

<sup>189</sup> Que, naturalmente, não deve ser confundido com o aumento do grau de polarização ideológica no sistema político e no eleitorado como um todo, como muito perspicazmente afirma Antônio Lavareda na passagem anteriormente citada (LAVAREDA, 1999), que ainda era predominantemente de centro. Agreguemos que muitas das características da crise política que redundou no golpe de Estado de 1964 estão relacionadas a essa “defasagem” entre padrões de comportamento estratégico das elites dirigentes (maior radicalização política) e as preferências globais do eleitorado (que tendia ao centro e ansiava por um crescimento econômico distributivo, sem estatização global do processo produtivo ou confronto ideológico exacerbado com países que eram centros de consumo capitalistas).

A tabela nos fornece importantes indicações para a compreensão da agenda econômica apresentada por JK em seu governo bem como um excelente ponto de partida para a análise de seu conteúdo.

Pelos dados da tabela, podemos verificar que as três sub-áreas temáticas em que o Executivo mais apresentou projetos foram “intervenção do estado” (29,5%) “comércio exterior e bancos” (17,0%), “tributos e fisco” (13,6%). Dos 88 PLs econômicos apresentados, apenas 35 foram aprovados, uma taxa bastante inferior do que a observada em governos anteriores. Esses dados mostram que o Legislativo era um órgão que tinha poder de interferir fortemente na agenda do Executivo, embora estivesse longe de se configurar como um obstáculo às medidas desenvolvimentistas em geral. Entretanto, apesar da elevada taxa de rejeição, se examinarmos as ementas dos PLs aprovados e rejeitados, podemos observar que, ao contrário do que ocorreu com alguns PLs do governo Vargas, não haviam grande questões ideológicas e políticas envolvidas nessa disparidade de agendas, devendo a causa da rejeição dos projetos de autoria do Executivo ser verificada através de estudos de caso, análises substantivas, e também através de eventuais justificações efetuadas pelo Executivo nas MSG. Entretanto, não será possível empreender esse tipo de estudo aqui.

#### **4.4) As relações entre o Executivo e o Legislativo durante o governo JQ-JG e a agenda econômico-financeira proposta e aprovada (1961-1964).**

Podemos agora encerrar essa análise com um exame da produção legal durante os anos JQ-Jango, cujo comportamento parlamentar e legislativo já foi brilhantemente analisado por WGS em seu estudo clássico (SANTOS, 2003), tratando-se aqui tão somente de fixar alguns pontos referentes ao grau de sucesso e fracasso da agenda econômico-financeira proposta pelo Executivo, procedimento este não efetuado pelo autor.

Dada a natureza dinâmica e errática do período examinado, com renúncias de presidente, mudanças de sistema de governo e geração de uma séria crise política com desfechos suficientemente conhecidos e analisados (FIGUEIREDO, 1993), advertimos desde logo ao leitor que é temerosa qualquer análise excessivamente agregada destes vários períodos políticos. Mesmo assim, para sermos coerentes com a metodologia das “sucessivas aproximações” anteriormente apresentada e dados os objetivos mais gerais de nosso trabalho (a reconstituição do grau de

sucesso e fracasso da agenda econômica, assim como o teste de algumas hipóteses gerais sobre as relações entre parlamento e desenvolvimento econômico no período), examinaremos conjuntamente os vários períodos de governo, analisando os dados de forma agregada, assim como o fizemos no tocante a governos anteriores.

#### **4.4.1) As leis aprovadas durante o governo JQ-JG (1961-1964).**

No tocante às leis aprovadas, embora houvesse um acentuado decréscimo no número absoluto médio de aprovação de leis a partir de 1960, os dados apresentados no capítulo anterior indicam que tal diminuição ocorreu de forma desigual por área temática, evidenciando que esse indicador não pode ser tomado isoladamente como indício de um suposto processo linear de “insulamento burocrático” que conduziria, sem necessidade de grandes rupturas institucionais ou remanejamento ao nível das elites dirigentes, ao golpe de Estado de 1964. Isso porque, considerando as tendência de longo prazo no padrão de aprovação de leis, o que observamos é que essa mudança no número absoluto de leis aprovadas por ano, deu-se em virtude de uma brusca diminuição relativa de leis do tipo TCR (créditos, isenções e homenagens), em contraposição a um aumento relativo e absoluto no número de leis relevantes e de maior abrangência (especialmente sociais e econômicas) aprovadas pelo Legislativo, o que pode ser melhor percebido pela análise gráfica efetuada anteriormente.

Com efeito, verificamos que os anos JQ-JG foram os únicos anos durante todo o período 1946-1964 onde o percentual de leis econômicas aprovadas ficou acima de 10,0%, percentagem que, se somarmos a outras proposições de natureza mais complexa e de conteúdo semelhante, aumenta significativamente. Observamos pela análise anterior que a causa mais importante desse fenômeno foi a brusca mudança no padrão de funcionamento do Legislativo brasileiro ocasionado pelo progressivo crescimento do PTB na arena legislativa. Assim, mesmo francamente minoritário na casa em comparação com outras forças políticas de centro e centro-direita, o aumento progressivo da bancada petebista no parlamento, somada à sua maior institucionalização aos olhos do eleitorado (devido à forte identidade programática do partido derivada de suas propostas de política defendidas no parlamento — ou seja, o nacionalismo redistributivo e democrático associado simbolicamente à figura do último Vargas), já era suficiente para aumentar a participação relativa do Congresso na produção de legislação relevante em determinadas áreas temáticas.

Em relação ao comportamento dos PL, como veremos mais à frente, a característica básica dos anos JQ/JG foi a ocorrência de um elevado grau de diminuição do percentual de PLs aprovados de autoria do Executivo e de rejeição de seus PLs econômicos.

No tocante à distribuição por assunto das leis aprovadas durante os anos 1961-1964, estas informações nos são dadas pela tabela abaixo:

**Tabela 23) Leis aprovadas no governo JQ/ JG (1961-1964)  
(área temática X autor agregado)**

|               | Executivo |       | Judiciário |       | Comissões |       | Partidos |       | Senado |       | SI |       | Total |       |
|---------------|-----------|-------|------------|-------|-----------|-------|----------|-------|--------|-------|----|-------|-------|-------|
|               | N         | %     | N          | %     | N         | %     | N        | %     | N      | %     | N  | %     | N     | %     |
| Administração | 27        | 15,0  | 3          | 60,0  | 12        | 27,9  | 32       | 15,4  | 7      | 58,3  | 2  | 66,7  | 83    | 18,4  |
| Crédito       | 94        | 52,2  | 2          | 40,0  | 23        | 53,5  | 111      | 53,4  | 0      | 0,0   | 0  | 0,0   | 230   | 51,0  |
| Economia      | 28        | 15,6  | 0          | 0,0   | 2         | 4,7   | 21       | 10,1  | 3      | 25,0  | 0  | 0,0   | 54    | 12,0  |
| Homenagens    | 0         | 0,0   | 0          | 0,0   | 0         | 0,0   | 10       | 4,8   | 1      | 8,3   | 0  | 0,0   | 11    | 2,4   |
| Modificativa  | 3         | 1,7   | 0          | 0,0   | 0         | 0,0   | 4        | 1,9   | 1      | 8,3   | 0  | 0,0   | 8     | 1,8   |
| Obras         | 3         | 1,7   | 0          | 0,0   | 0         | 0,0   | 5        | 2,4   | 0      | 0,0   | 0  | 0,0   | 8     | 1,8   |
| Orçamento     | 6         | 3,3   | 0          | 0,0   | 4         | 9,3   | 5        | 2,4   | 0      | 0,0   | 0  | 0,0   | 15    | 3,3   |
| Político      | 0         | 0,0   | 0          | 0,0   | 1         | 2,3   | 2        | 1,0   | 0      | 0,0   | 0  | 0,0   | 3     | 0,7   |
| Social        | 19        | 10,6  | 0          | 0,0   | 1         | 2,3   | 18       | 8,7   | 0      | 0,0   | 1  | 33,3  | 39    | 8,6   |
| Total         | 180       | 100,0 | 5          | 100,0 | 43        | 100,0 | 208      | 100,0 | 12     | 100,0 | 3  | 100,0 | 451   | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Efetuada uma análise da distribuição das leis por assunto, podemos observar um significativo aumento relativo das leis econômicas, em detrimento das leis TC, crescimento este que foi ainda mais intenso no período JG.

**Tabela 24) Origem das leis econômicas, governo JQ/ JG (1961-1964)  
(assunto X ator relevante)**

|                                    | Executivo |       | PSD |       | UDN |       | PTB/ PSB |       | PSP |       | outros |       | Total |       |
|------------------------------------|-----------|-------|-----|-------|-----|-------|----------|-------|-----|-------|--------|-------|-------|-------|
|                                    | N         | %     | N   | %     | N   | %     | N        | %     | N   | %     | N      | %     | N     | %     |
| Agropecuária                       | 0         | 0,0   | 1   | 12,5  | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 1     | 1,9   |
| Comércio Exterior e Câmbio         | 3         | 10,7  | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 3     | 5,6   |
| Distribuição de Renda e Patrimônio | 0         | 0,0   | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 1        | 12,5  | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 1     | 1,9   |
| Economia Popular                   | 0         | 0,0   | 1   | 12,5  | 1   | 100,0 | 2        | 25,0  | 0   | 0,0   | 2      | 28,6  | 6     | 11,1  |
| Economia Regional                  | 3         | 10,7  | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 1      | 14,3  | 4     | 7,4   |
| Finanças e Bancos                  | 4         | 14,3  | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 2        | 25,0  | 1   | 50,0  | 0      | 0,0   | 7     | 13,0  |
| Intervenção do Estado              | 8         | 28,6  | 1   | 12,5  | 0   | 0,0   | 3        | 37,5  | 0   | 0,0   | 3      | 42,9  | 15    | 27,8  |
| Regulação Setorial                 | 0         | 0,0   | 1   | 12,5  | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 1     | 1,9   |
| Serviços Públicos                  | 5         | 18,0  | 3   | 38,0  | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 0      | 0,0   | 8     | 14,8  |
| Tributos e Fisco                   | 5         | 17,9  | 1   | 12,5  | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 1   | 50,0  | 0      | 0,0   | 7     | 13,0  |
| Outros                             | 0         | 0,0   | 0   | 0,0   | 0   | 0,0   | 0        | 0,0   | 0   | 0,0   | 1      | 14,3  | 1     | 1,9   |
| Total                              | 28        | 100,0 | 8   | 100,0 | 1   | 100,0 | 8        | 100,0 | 2   | 100,0 | 7      | 100,0 | 54    | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

No que se refere à origem das 54 leis que classificamos como “econômicas” aprovadas no governo JQ-JG, um fato a ser destacado é a forte queda da UDN na autoria de leis econômicas, mesmo levando em consideração que em boa parte do período acima considerado havia um presidente da República eleito pela legenda do partido. Vemos também que o Executivo predominou

ligeiramente no processo decisório sobre leis econômicas, mas compartilhou tal prerrogativa com os partidos mais estritamente alinhados com o governo, tendo o PSD e o PTB papel significativo na aprovação de leis.

Em relação ao conteúdo da legislação aprovada pelo Legislativo no período vimos anteriormente que, após a posse e renúncia de Jânio Quadros ocorreu um acentuado decréscimo quantitativo na produção legal, gerando uma situação de crise institucional qualificada por alguns como uma situação de “paralisia decisória” (SANTOS, 2003). Entretanto, durante esse período, o parlamento foi palco de um grande processo deliberativo e uma ampla discussão sobre assuntos econômicos, não podendo sem maiores qualificações ser caracterizado como um órgão alheio à discussão sobre estes assuntos.

Durante esse período foram aprovadas importantes leis que tiveram ampla repercussão na opinião pública da época. Dentre estas, podemos destacar a aprovação, ainda durante o governo Jânio Quadros, de uma importante lei nacional-desenvolvimentista tal com a Lei 3890, de 25/04/61, criando a Eletrobrás a partir de MSG enviada pelo Executivo ainda no governo de Vargas (V. FILHO, 1968: p. 154). Resultado de um longo processo de deliberação e negociação, a aprovação dessa Lei em pleno mandato de Jânio Quadros indicava que o parlamento havia adquirido uma dinâmica própria, independente da agenda sugerida pelo Executivo. A aprovação dessa lei forte e simbolicamente “desenvolvimentista” em pleno mandato de Jânio Quadros adquire ainda mais significado quando se percebe que ela foi aprovada logo após a expedição da Instrução 204 da SUMOC (13/03/61), que tinha por finalidade iniciar uma reforma cambial baseada na desvalorização do cruzeiro e através da unificação do mercado de câmbio, a qual provocou uma forte reação no Congresso, especialmente de segmentos mais nacionalistas (GENNARI, 1999: p. 82s).

Com o período parlamentarista, e a reorganização da base parlamentar, abre-se uma fase de retomada da atividade legiferante, com a aprovação de algumas leis econômicas relevantes, que tiveram grande impacto no processo legislativo de então. Com efeito, foi na etapa parlamentarista do governo Jango que se aprovou o maior percentual de leis econômicas relevantes de todo o período 1945-1964, com um total de 14,6% de leis. O grande tema que polarizou a legislatura foi o debate sobre o projeto de Remessas de Lucros, mas veremos que outras leis econômicas importantes foram aprovadas no período. Dentre estas, destacam-se a Lei 3995, de 14/12/61, aprovando o Plano Diretor da Sudene, que teria um importante papel na institucionalização do órgão, então sob forte pressão de setores oligárquicos (V. FILHO, 1968: p. 409); Lei 4117, de 27/08/62, instituindo o Código Brasileiro de Telecomunicações e criando a Embratel; Lei 4118, de 27/08/62, dispondo sobre a Política Nacional de Energia Nuclear e criando a Comissão Nacional de Energia Nuclear (V. Filho,

1968: p. 192s)<sup>190</sup>; a paradigmática e polêmica Lei 4131, de 03/09/62, disciplinando a aplicação de capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, aprovada após derrubamento do veto no Senado e que polarizou a atenção da opinião pública brasileira no período (GENNARI, 1999); a Lei 4132, de 10/09/62, definindo os casos de desapropriação por interesse social e dispondo sobre a aplicação do patrimônio desapropriado; a Lei de 4137, de 10/09/62, regulando o abuso do poder econômico e criando o CADE<sup>191</sup>. Além dessas, seguem-se inúmeras leis do mesmo teor aprovadas durante o regime parlamentarista (cf. anexo).

Além dessas leis ordinárias, deve-se mencionar também, como exemplo da intensa atividade legiferante do período (em termos de qualidade e dos interesses contrariados, não em termos da quantidade das normas aprovadas), as Leis Delegadas nº 4 e 5, criando e regulamentando o funcionamento da SUNAB, e as Leis Delegadas nº 6 e 7, criando a Companhia Brasileira de Alimentos e a Companhia Brasileira de Armazenamento (V. FILHO, 1968). Ainda no período parlamentarista foi aprovada outra importante Lei ordinária, de nº 4156 alterando a legislação sobre o Fundo Federal de Eletrificação e visando ao incentivo e estímulo de várias empresas elétricas estaduais, tais como a CEMIG e outras importantes empresas elétricas estaduais ainda hoje existentes e atuantes em decorrência da aprovação de uma lei parlamentar; deve ser mencionada também a Lei de Reforma Tributária, de 28/11/62, ainda no período parlamentarista, que fundamentaria várias decisões nacionalistas do governo de João Goulart (GENNARI, 1962: p. 118). Além dessas leis, existiram inumeráveis outras iniciativas parlamentares no período visando a um maior controle do parlamento sobre a economia e que contrariaram interesses estrangeiros bem estabelecidos, assim como o de segmentos empresariais nacionais a eles associados.

---

<sup>190</sup> Segundo Venâncio Filho, “A simples organização por decreto não dava ao novo órgão as condições legais de continuidade e jurisdição para a atuação compatível com a importância do problema, razão pela qual passou o Congresso Nacional a examinar projetos de lei, criando a Comissão de Energia Atômica que, após várias modificações, foram consubstanciados na Lei que cria a Comissão de Energia Atômica” (Op. Cit., p. 192).

<sup>191</sup> Não deixa de ser irônico que duas regulamentações colocando limites à atuação do capital estrangeiro e regulamentando os “abusos do poder econômico” (ou seja, o poder de mercado dos oligopólios) estejam diretamente relacionadas à derrubada dos dois principais líderes trabalhistas do período (Vargas e Jango). Diga-se de passagem que a genealogia da Lei 4137 está intimamente vinculada ao DL 7666, pois o autor do projeto que deu origem à Lei 4137, Agamenon Magalhães, foi o mesmo que, então fiel escudeiro de Vargas, redigiu o decreto que veio a ficar conhecido como “Lei Malaia”, no ocaso do regime estadonovista. Como afirma um sistematizador da legislação econômica brasileira: “A Lei Malaia apresenta interesse uma vez que teve suas linhas gerais reproduzidas no projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados em 1948 pelo deputado Agamenon Magalhães, já escoimado de certos aspectos que não se coadunavam com o sistema da Constituição de 46, e que veio a transformar-se, após longa tramitação legislativa, na Lei 4137” (V. FILHO, 1968: p. 298s). Não é exagero afirmar que a história da tramitação desse projeto confunde-se com a própria história do regime e das causas de sua queda, e daria um excelente “case” de decisão legislativa. Sublinhe-se ainda que o CADE chegou a funcionar antes do golpe, envolvendo-se em seguidos conflitos que contrariavam sólidos interesses de empresas estrangeiras, como no “caso da Barrilha” e no *dumping* contra a Companhia Nacional de Álcalis. Cf. a respeito de toda essa conjuntura o interessante trabalho de Gennari (1999).

A partir de janeiro de 1963, com a derrota do parlamentarismo no plebiscito, tem início o período presidencialista, o que provoca uma alteração no padrão de aprovação de legislação relevante. Se, durante o período parlamentarista, as principais medidas de cunho intervencionista e regulador originaram-se predominantemente de leis aprovadas pelo parlamento, com o presidencialismo o instrumento legiferante privilegiado passam a ser os decretos do Executivo (FIGUEIREDO, 1993; GENNARI, 1999: p. 176). Assim, seguem-se uma série de decretos de cunho intervencionista e nacionalizantes, boa parte deles regulamentando estatutos normativos aprovados durante a fase parlamentarista do governo de João Goulart. Exemplos destes decretos são os de nº 53337, dispondo sobre petróleo e derivados e outorgando à Petrobrás o monopólio dessas importações; o Decreto 52025, regulamentando alguns aspectos da Lei 4137, que criava o CADE (V. FILHO, 1968: p. 297), o Decreto 52151, aprovando normas para elaboração de convênios entre a União e os Estados para a aplicação de leis de intervenção no domínio econômico; o Decreto s/n criando a Coordenação do Planejamento Nacional (GENNARI, 1999: p. 143); o Decreto 53451, regulamentando a Lei de Remessa de Lucros (GENNARI, 1999: p. 34. 163); e os decretos 53700 (13/03/1964), que ficou conhecido como “decreto Supra”, regulamentando a desapropriação de terras localizadas dentro de um raio de dez quilômetros à margem das rodovias federais para fins de reforma agrária, que seria imediatamente revogado logo após o golpe de Estado, e o de nº 53701 (13/03/1964) declarando de utilidade pública para fins de desapropriação em favor da Petrobrás as ações de propriedade dos acionistas de companhias permissionárias de refino do Petróleo, sendo que estes dois últimos estatutos foram expedidos por ocasião do famoso comício da Central do Brasil<sup>192</sup>.

No período presidencialista, como se sabe, o Plano Trienal apresentado no ocaso do regime parlamentarista teve grande dificuldade de obter apoio no Congresso para enfrentar as pressões à direita e à esquerda do espectro político e acabou fracassando (FIGUEIREDO, 1993: p. 92s). Nesse sentido, o Legislativo funcionou naquela conjuntura como um forte obstáculo político à concretização do projeto das forças desenvolvimentistas de centro-esquerda mais próximas à Jango, por motivos que foram brilhantemente analisados no trabalho citado de Argelina Figueiredo. Num período de crescente radicalização política, as leis econômicas mais importantes aprovadas foram a Lei 4231, de 14/02/63, dispondo sobre a organização das administrações portuárias autárquicas, e que estimulou o desenvolvimento de novas empresas no setor, tais como a Cia. Docas do Ceará; e a Lei

---

<sup>192</sup> Figueiredo (1993: p. 140 e segs.) faz uma sugestiva e meticulosa análise do contexto que precedeu ao anúncio formal da elaboração do decreto. Ambos os decretos podem ser consultado na íntegra em versão digitalizada através do link: <http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1964vIIP625/parte-47.pdf#page=1>

4242, regulamentando diversos aspectos do funcionamento do sistema financeiro, proibindo o “mercado paralelo de títulos” e instituindo o Fundo Nacional de Investimento.

Após a vitória do golpe de 1964, muitos aspectos da legislação promulgada no ocaso do governo Goulart seriam anulados ou significativamente revistos.

Isto posto, podemos partir para a análise dos PLs apresentados pelos atores relevantes no período a fim de melhor caracterizar a agenda do Executivo, seu grau de “sucesso” e de “fracasso”.

#### **4.4.2) Os projetos de lei e a agenda do Executivo (1961-1964).**

Antes de efetuarmos uma análise quantitativa dos PLs, deve ser sublinhado que a principal característica do período, no que se refere à sugestão de PLs, foi a apresentação tanto por parte de parlamentares da “ala esquerda” do nacionalismo (então agrupados na FPN/Frente Parlamentar Nacionalista), quanto pelo próprio presidente da República em suas sucessivas Mensagens Presidenciais (MSG, 1963; MSG, 1964), de uma intensa agenda de projetos de lei e propostas de emenda constitucional alterando vários dispositivos constitucionais da Carta de 1946. A luta pela aprovação desse pacote de proposições de mudança institucional ficou conhecida na história política brasileira como luta pelas “Reformas de Base”, com desfechos que são suficientemente conhecidos (FIGUEIREDO, 1993)<sup>193</sup>.

No que se refere à distribuição dos projetos por assunto e autor relevante, ele é dado pela tabela abaixo:

---

<sup>193</sup> Como se sabe, um dos mais destacados parlamentares da FPN era o deputado federal Sérgio Magalhães (PTB/GB), engenheiro pernambucano e radicado na cidade do Rio de Janeiro. Sérgio era filho do autor da “Lei Malaia” e relator do Título “Da Ordem Econômica e Social” da Constituinte de 1946, o ex-interventor pernambucano Agamenon Magalhães. Como nos informa ainda Argelina Figueiredo, “A Mensagem ao Congresso Nacional, enviada em 15 de março de 1964, passou a ser o programa da nova Frente Unida de Esquerda” (Figueiredo, 1993: p. 168).

**Tabela 25) Projetos de lei apresentados no governo Jânio, 1961-1964  
(autor/ agregado X assunto)**

|                  | Executivo |       | PSD  |       | PTB/ PSB |       | UDN |       | PSP |       | Outros |       | Total |       |
|------------------|-----------|-------|------|-------|----------|-------|-----|-------|-----|-------|--------|-------|-------|-------|
|                  | N         | %     | N    | %     | N        | %     | N   | %     | N   | %     | N      | %     | N     | %     |
| Administração    | 59        | 15,0  | 170  | 15,8  | 246      | 23,1  | 83  | 13,8  | 64  | 24,7  | 149    | 17,5  | 771   | 18,1  |
| Crédito          | 235       | 59,6  | 465  | 43,3  | 238      | 22,3  | 274 | 45,4  | 76  | 29,3  | 306    | 36,0  | 1594  | 37,5  |
| Economia         | 34        | 8,6   | 143  | 13,3  | 188      | 17,6  | 88  | 14,6  | 22  | 8,5   | 165    | 19,4  | 640   | 15,1  |
| Homenagens       | 2         | 0,5   | 62   | 5,8   | 34       | 3,2   | 26  | 4,3   | 11  | 4,2   | 54     | 6,3   | 189   | 4,4   |
| Modificativa     | 6         | 1,5   | 17   | 1,6   | 20       | 1,9   | 8   | 1,3   | 6   | 2,3   | 23     | 2,7   | 80    | 1,9   |
| Obras            | 10        | 2,5   | 48   | 4,5   | 50       | 4,7   | 29  | 4,8   | 15  | 5,8   | 24     | 2,8   | 176   | 4,1   |
| Orçamento        | 12        | 3,0   | 12   | 1,1   | 5        | 0,5   | 16  | 2,7   | 2   | 0,8   | 12     | 1,4   | 59    | 1,4   |
| Sistema Político | 2         | 0,5   | 19   | 1,8   | 16       | 1,5   | 8   | 1,3   | 4   | 1,5   | 12     | 1,4   | 61    | 1,4   |
| Social           | 34        | 8,6   | 139  | 12,9  | 269      | 25,2  | 71  | 11,8  | 59  | 22,8  | 106    | 12,5  | 678   | 16,0  |
| Total            | 394       | 100,0 | 1075 | 100,0 | 1066     | 100,0 | 603 | 100,0 | 259 | 100,0 | 851    | 100,0 | 4248  | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Pelos dados da tabela podemos atestar mais uma vez a singularidade do PTB em relação às demais forças proponentes. Dos 1066 PLs apresentados pelo partido entre os anos 1961 e 1964, 266 (25,2%!!) eram de natureza “social”, e 88 (14,5%!!) tratavam de assuntos econômicos. Além disso, o PTB apresentava a menor taxa de apresentação de projetos TCR dentre todos os partidos, colocando em cheque as teses que afirmam a suposta natureza “clientelista” do sistema partidário brasileiro, independentemente do ator e dos partidos políticos.

No que se refere à taxa de aprovação da agenda do Executivo por *issue área*, a informação nos é dada pela tabela abaixo:

**Tabela 26) Projetos de lei do Executivo apresentados no governo Jânio, 1961-1964  
(assunto X resultado/ desagregado)**

|                  | Aprovado |      | Arquivado |      | Prejudicado |     | Rejeitado |     | Rejeitado no Senado |     | Retirado pelo autor |      | Vetado |     | SI |     | Total |       |
|------------------|----------|------|-----------|------|-------------|-----|-----------|-----|---------------------|-----|---------------------|------|--------|-----|----|-----|-------|-------|
|                  | N        | %    | N         | %    | N           | %   | N         | %   | N                   | %   | N                   | %    | N      | %   | N  | %   | N     | %     |
| Administração    | 41       | 44,6 | 17        | 18,5 | 4           | 4,3 | 3         | 3,3 | 0                   | 0,0 | 25                  | 27,2 | 1      | 1,1 | 1  | 1,1 | 92    | 100,0 |
| Crédito          | 114      | 32,9 | 107       | 30,8 | 8           | 2,3 | 10        | 2,9 | 2                   | 0,6 | 103                 | 29,7 | 3      | 0,9 | 0  | 0,0 | 347   | 100,0 |
| Economia         | 20       | 23,8 | 30        | 35,7 | 4           | 4,8 | 3         | 3,6 | 2                   | 2,4 | 23                  | 27,4 | 2      | 2,4 | 0  | 0,0 | 84    | 100,0 |
| Homenagens       | 0        | 0,0  | 1         | 50,0 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0 | 0                   | 0,0 | 1                   | 50,0 | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 2     | 100,0 |
| Modificativa     | 3        | 23,1 | 7         | 53,8 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0 | 0                   | 0,0 | 3                   | 23,1 | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 13    | 100,0 |
| Obras            | 6        | 35,3 | 6         | 35,3 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0 | 0                   | 0,0 | 5                   | 29,4 | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 17    | 100,0 |
| Orçamento        | 5        | 27,8 | 8         | 44,4 | 0           | 0,0 | 1         | 5,6 | 0                   | 0,0 | 4                   | 22,2 | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 18    | 100,0 |
| Sistema Político | 1        | 33,3 | 1         | 33,3 | 0           | 0,0 | 0         | 0,0 | 0                   | 0,0 | 1                   | 33,3 | 0      | 0,0 | 0  | 0,0 | 3     | 100,0 |
| Social           | 14       | 31,8 | 8         | 18,2 | 0           | 0,0 | 2         | 4,5 | 0                   | 0,0 | 17                  | 38,6 | 3      | 6,8 | 0  | 0,0 | 44    | 100,0 |
| Total            | 204      | 32,9 | 185       | 29,8 | 16          | 2,6 | 19        | 3,1 | 4                   | 0,6 | 182                 | 29,4 | 9      | 1,5 | 1  | 0,2 | 620   | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

Podemos observar claramente a alta taxa de rejeição do Legislativo à agenda do Executivo. Apenas 20 dos 84 PLs “econômicos” foram aprovados, a menor taxa de todo o período.

Por fim, devemos efetuar uma avaliação dos PLs enviados por subtemas.

**Tabela 27) Resultados PLs econômicos apresentados pelo Executivo no governo Jânio, 1961-1964  
(tema/ desagregado X resultado/ desagregado)**

|                            | Transformado em norma |       |      | Arquivado |       |       | Prejudicado |       |      | Rejeitado |       |      | Rejeitado no Senado |       |     | Retirado pelo autor |       |      | Vetado |       |      | Total |       |       |
|----------------------------|-----------------------|-------|------|-----------|-------|-------|-------------|-------|------|-----------|-------|------|---------------------|-------|-----|---------------------|-------|------|--------|-------|------|-------|-------|-------|
|                            | N                     | %     | %    | N         | %     | %     | N           | %     | %    | N         | %     | %    | N                   | %     | %   | N                   | %     | %    | N      | %     | %    | N     | %     | %     |
| Agropecuária               | 0                     | 0,0   | 0,0  | 3         | 10,0  | 60,0  | 0           | 0,0   | 0,0  | 1         | 33,3  | 20,0 | 0                   | 0,0   | 0,0 | 1                   | 4,3   | 20,0 | 0      | 0,0   | 0,0  | 5     | 6,0   | 100,0 |
| Comércio Exterior e Câmbio | 2                     | 10,0  | 18,2 | 7         | 23,3  | 63,6  | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0 | 2                   | 8,7   | 18,2 | 0      | 0,0   | 0,0  | 11    | 13,1  | 100,0 |
| Economia Popular           | 0                     | 0,0   | 0,0  | 1         | 3,3   | 100,0 | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0 | 0                   | 0,0   | 0,0  | 0      | 0,0   | 0,0  | 1     | 1,2   | 100,0 |
| Economia Regional          | 2                     | 10,0  | 40,0 | 0         | 0,0   | 0,0   | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0 | 2                   | 8,7   | 40,0 | 1      | 50,0  | 20,0 | 5     | 6,0   | 100,0 |
| Finanças e Bancos          | 2                     | 10,0  | 14,3 | 3         | 10,0  | 21,4  | 3           | 75,0  | 21,4 | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0 | 6                   | 26,1  | 42,9 | 0      | 0,0   | 0,0  | 14    | 16,7  | 100,0 |
| Intervenção do Estado      | 4                     | 20,0  | 19,0 | 8         | 26,7  | 38,1  | 1           | 25,0  | 4,8  | 0         | 0,0   | 0,0  | 2                   | 100,0 | 9,5 | 5                   | 21,7  | 23,8 | 1      | 50,0  | 4,8  | 21    | 25,0  | 100,0 |
| Serviços Públicos          | 5                     | 25,0  | 55,6 | 3         | 10,0  | 33,3  | 0           | 0,0   | 0,0  | 1         | 33,3  | 11,1 | 0                   | 0,0   | 0,0 | 0                   | 0,0   | 0,0  | 0      | 0,0   | 0,0  | 9     | 10,7  | 100,0 |
| Subsolo                    | 1                     | 5,0   | 50,0 | 1         | 3,3   | 50,0  | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0 | 0                   | 0,0   | 0,0  | 0      | 0,0   | 0,0  | 2     | 2,4   | 100,0 |
| Tributos e Fisco           | 4                     | 20,0  | 33,3 | 3         | 10,0  | 25,0  | 0           | 0,0   | 0,0  | 1         | 33,3  | 8,3  | 0                   | 0,0   | 0,0 | 4                   | 17,4  | 33,3 | 0      | 0,0   | 0,0  | 12    | 14,3  | 100,0 |
| Outros                     | 0                     | 0,0   | 0,0  | 1         | 3,3   | 25,0  | 0           | 0,0   | 0,0  | 0         | 0,0   | 0,0  | 0                   | 0,0   | 0,0 | 3                   | 13,0  | 75,0 | 0      | 0,0   | 0,0  | 4     | 4,8   | 100,0 |
| Total                      | 20                    | 100,0 | 23,8 | 30        | 100,0 | 35,7  | 4           | 100,0 | 4,8  | 3         | 100,0 | 3,6  | 2                   | 100,0 | 2,4 | 23                  | 100,0 | 27,4 | 2      | 100,0 | 2,4  | 84    | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Braga (2007)

A partir da tabela acima podemos visualizar melhor o elevado grau de rejeição do Legislativo à agenda econômica dos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Com efeito, dos 84 PLs econômicos, apenas 20 foram aprovados, num total de apenas 23,8%. Entretanto, mesmo com essa alta taxa de rejeição, o Executivo logrou obter aprovação para medidas substantivas no período, como vimos em relação às leis. Mesmo assim, a alta taxa de rejeição de projeto de leis por parte do governo no início dos anos 60 evidencia que estavam havendo sérios problemas de coordenação na base parlamentar e na coalizão de governo.

Essas altas taxas de rejeição tornam necessário que reexaminemos algumas das teses de Furtado em seu estudo clássico sobre as relações entre o Legislativo e o Desenvolvimento Econômico brasileiro publicados logo após o golpe de 1964. As altas taxas de rejeição aos projetos do Executivo não corroborariam a hipótese de Furtado acerca do Legislativo como o principal obstáculo ao crescimento econômico do período?

A nosso ver, a resposta a essa questão deve ser mais matizada. Não estamos diante de um Legislativo obstaculizador do “desenvolvimento econômico em geral”, mas apenas daquelas medidas econômicas que afastam-se da estrutura de preferências dos atores partidários dominantes no parlamento. Mesmo algumas medidas mais radicalmente nacionalistas e distributivas sugeridas pelos trabalhistas foram aprovadas durante o período parlamentarista. Vimos que a Carta de 1946 corporificou um modelo de desenvolvimento que cristalizava uma estrutura de interesses que exigia quorum qualificado para sua alteração. Não por acaso, a luta dos setores nacionalistas mais radicais, no início dos anos 60, tomou a forma de uma reivindicação por “reformas” na Constituição (PEREIRA, 1963), justamente daqueles dispositivos que inviabilizavam antigas reivindicações nacionalistas (nacionalização e estatização dos bancos, reforma agrária, nacionalização e estatização do subsolo e dos serviços públicos). O texto da Carta de 1946 cristalizava uma “agenda

*estrutural*” (COUTO, 2001) que inviabilizava a adoção de parcela significativa de tais políticas por parte desse segmentos nacionalistas mais radicais, ao menos pela via parlamentar. A essa agenda estrutural soma-se a organização de uma base parlamentar que inviabiliza sua mudança, rejeitando *polícies* de partidos trabalhistas, como o PTB, ou de chefes do Executivo eleitos por tais legendas. Gera-se assim a percepção equivocada do Legislativo como um obstáculo ao desenvolvimento em geral, e não o fiador de uma agenda estrutural específica que agia como mecanismo de seletividade, impedindo a adoção de medidas mais nacionalistas e distributivas equivocadamente associadas ao desenvolvimento econômico em geral. Entretanto, a reorientação do desenvolvimento nos moldes desejados pelas alas mais radicais das forças desenvolvimentistas exigia um acúmulo de forças partidárias ainda não disponíveis naquele momento histórico.

## 5) Conclusões.

Os principais resultados desse trabalho foram a reunião e a apresentação de algumas evidências empíricas que nos possibilitassem matizar e qualificar melhor algumas teses recorrentes sobre as relações entre Executivo, Legislativo e desenvolvimento econômico nesse período democrático. Apesar de algumas limitações da análise agregada de proposições anteriormente efetuada, ela é suficiente, a nosso ver, para relativizar alguns diagnósticos gerais sobre o papel do Legislativo nessa fase democrática. Procuramos ainda mostrar que o Legislativo também foi um palco de debates relevantes sobre estratégias e vias de desenvolvimento, no momento mesmo da formatação no novo regime. Que não era exclusivamente um órgão orientado para práticas de natureza “clientelista” e que produzia também normas gerais, de cunho econômico. Que as mudanças na configuração do sistema partidário alteravam os *outputs* do Legislativo, evidenciando que a lenta institucionalização do sistema partidário ocorrida nesses anos, com o aumento da representação de agremiações trabalhistas no Legislativo, alterava significativamente o padrão de aprovação de proposições legislativas. Entretanto, esse aumento da representação não gerou um acúmulo de forças político-sociais suficientes para provocar mudanças na *agenda “estrutural”*, corporificada na Carta de 1946, da magnitude das desejadas pelos setores nacionalistas comprometidos com políticas redistributivas e com uma reforma agrária. Quando tentou-se implantar essa agenda mais nacionalista em bases partidárias, suas possibilidades de êxito foram maiores. Entretanto, o retorno do presidencialismo e a radicalização dos confrontos ocasionaram uma desvalorização da arena parlamentar e dos órgãos partidários e legislativos, sem um correlato acúmulo organizativo e político-ideológico das forças que compunham a esquerda do espectro político, fatos que levaram a um complexo jogo de interações que terminaram por colapsar a experiência democrática de então, antes que houvesse um acúmulo político suficiente para implementar as mudanças estruturais necessárias para alterar o modelo de desenvolvimento plasmado na Carta de 1946 (FIGUEIREDO, 1993).

Assim sendo, os dados levantados apontam para um padrão de interação mais complexo entre Executivo e Legislativo, sendo portanto a nosso ver unilaterais e limitadas as visões que caracterizam o parlamento seja como um órgão de natureza “clientelista” e obstaculizador das iniciativas de um Executivo “insulado” e portador exclusivo da suposta “racionalidade”

desenvolvimentista, seja como um “engenho de inflação” ao autorizar gastos supérfluos em despesas desnecessárias. Ao contrário, tanto o Executivo produziu abundantemente legislação de natureza “*pork barrel*”, como os partidos políticos e as lideranças partidárias presentes no parlamento foram portadores de preferências ideológico-programáticas que efetivamente colocavam limites à ação do Executivo em algumas conjunturas. Entretanto, esses obstáculos políticos colocados pelo Legislativo à execução de determinados aspectos da agenda do Executivo, não podem ser considerados impedimentos ao “crescimento econômico” ou ao “desenvolvimento capitalista” *tout court*, mas sim a determinados aspectos da agenda político-programática dos sucessivos presidentes da República, as quais corporificavam determinadas vias de desenvolvimento que contrariavam as concepções programáticas dominantes dos atores político-partidários majoritários no parlamento. Entretanto, apenas estudos de caso de decisões específicas envolvendo as relações entre os poderes e uma caracterização mais precisa do conteúdo substantivo da agenda econômico-financeira apresentada pelos sucessivos governos ao Congresso, assim como da reação dos partidos políticos e dos segmentos representativos de variados interesses e forças sociais presentes no parlamento do período, nos permitirá avançar em respostas mais fundamentadas sobre a verdadeira natureza de tais interações estratégicas.

No que se refere às teses de Celso Furtado sobre a relação entre desenvolvimento econômico e processo político, outros autores mostraram que, longe de ser uma consequência “involuntária” de políticas destinadas a fazer frente a restrições e estrangulamentos externos, a política de industrialização acelerada ocorrida no pós-1930 no Brasil foi fruto de uma estratégia deliberada de crescimento econômico acelerado perseguida pelas elites dirigentes desenvolvimentistas, especialmente as agrupadas em torno de Vargas, estratégia esta que envolveu um complexo e tortuoso processo de construção institucional e *state building* (FONSECA, 2003; DRAIBE, 1985). Também no tocante ao imediato pós-segunda guerra mundial, como demonstrado por outros autores (LEOPOLDI, 2000; BASTOS, 2001) as medidas tomadas para fazer frente à crise do balanço de pagamento e às restrições externas à economia brasileira só adquirem sentido se forem compreendidas como decisões de elites dirigentes e forças sociais fortemente comprometidas com o esforço de industrialização acelerada, as quais foram ampla e sucessivamente sancionadas pelo parlamento, e não apenas como uma “consequência indireta de políticas inspiradas principalmente nos grupos ligados aos interesses da economia internacional de exportação” (FURTADO, 1965: p. 133). Por outro lado, não obstante a grande riqueza morfológica da análise efetuada por Furtado das características e propriedades básicas do modelo político brasileiro bem como das causas mais remotas da instabilidade política geradas pela emergência de líderes populistas no sistema político brasileiro de então, procuramos mostrar que não se pode considerar o

Legislativo brasileiro como um “obstáculo ao crescimento” *tout court*, mas apenas àquelas medidas que transbordavam os limites postos pelas concepções ideológico-programáticas das forças que detinham a hegemonia nos órgãos parlamentares nesse período democrático, as quais eram majoritariamente comprometidas com um desenvolvimentismo internacionalizante mais conservador e fracamente distributivista, que excluía a reforma agrária de seu horizonte ideológico. Entretanto, devemos admitir que a demonstração circunstanciada destas proposições envolve a elaboração de estudos mais aprofundados que não podemos empreender nos limites deste trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRANCHES, S. H. (1973). *O processo legislativo; conflito e conciliação na política brasileira*. Brasília, 1973. 203 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UnB.
- ABRANCHES, S.; AMORIM NETO, O. (2003). O presidencialismo brasileiro de coalizão. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela. Parte I. p. 21-98.
- ABREU, M. P. (1992). *A ordem do progresso; cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus.
- ALEM, S. F. (1981). *Os trabalhadores e a redemocratização: estudo sobre o Estado, partidos e a participação dos trabalhadores na conjuntura da guerra e do pós-guerra imediato: 1942-1948*. Campinas, 1981. Dissertação de Mestrado - IFCH, UNICAMP.
- ALMEIDA, L. F. (2006). *A ilusão de desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK*. Florianópolis: Ed. da UFSC.
- ALMEIDA, M. H. T. (1999). Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451.
- ALMINO, J. (1981). *Os democratas autoritários: liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 46*. São Paulo: Brasiliense.
- AMES, B. (1986). O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o político pluripartidário. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 177-205, Data? .
- AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- AMORIM NETO, O. (1993). *Formação ministerial em sistemas presidencialistas multipartidários: o caso brasileiro (1946-1964)*. Rio de Janeiro, 1993. 101f. Tese (Mestrado em Ciência Política) - IUPERJ.
- AMORIM NETO, O. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ANDRADE, A. M. R. DE. (2001). Ideais políticos: a criação do CNPq/Conselho Nacional de Pesquisas. *Parcerias estratégicas*, Brasília, v. 11, p. 221-242.
- ANTUNES, L. *Poder legislativo e nacional-desenvolvimentismo; subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos do Congresso (NECON), 2005?. 19 p. Trabalho disponível em: <http://necon.iuperj.br/artigos.htm> Último acesso: 03/08/2006.
- ARAUJO, MARIA CELINA D'. (1996). *Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945-65*. Rio de Janeiro: FGV.
- BARROS, A. DE S. C. (1975). Representatividade burocrática e eficiência parlamentar: uma contradição? In: MENDES, C. (Org.). *O Legislativo e a Tecocracia*. Rio de Janeiro: Imago. p. 195-217.
- BASTOS, P. P. (2003). As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 245-274, jul./dez.

- BASTOS, P. P. Z. (2005). Desenvolvimentismo incoerente? Comentários sobre o projeto do segundo governo Vargas e as idéias econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). *Economia/Selecta*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 191-222, dez. .
- BASTOS, P. P. Z. (2001). *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1800-1954)*. Campinas, 2001. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, UNICAMP. 2 vols.
- BASTOS, P. P. Z. (2005). Raízes do desenvolvimento; sonhos prussianos e cooperação pan-americana no Estado Novo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 71, p. 127-143, mar. .
- BASTOS, P. P. Z. (2003). *O presidente desiludido: pêndulo de política econômica no governo Dutra (1946-1951)*. Caxambu, 2003. 25 p. Trabalho apresentado ao V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003, Caxambu. Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003.
- BASTOS, P. P. Z. *Raízes do desenvolvimentismo associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação pan-americana no Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: Digitado, 2004. Paper apresentado no IX Congresso Nacional de Economia Política (Sociedade Brasileira de Economia Política, 2004, Uberlândia. Anais do IX Congresso Nacional de Economia Política (Sociedade Brasileira de Economia Política, 2004)..
- BASTOS, P. P. Z. *A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base*. Campinas: IE/Unicamp, 2007. 42 p. Texto para discussão. IE/Unicamp. n. 135, out.
- BENEVIDES, M. V. (1979). *O governo Kubitschek; desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)*. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra. (Estudos Brasileiros.) v. 8.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. 552 p. (Série PNPE.) v. 19.
- BIELSCHOWSKY, R. (1991). Ideologia y desarrollo: Brasil, 1930-1964. *Revista de la CEPAL*, Santiago-Chile, n. 45, p. 155-177.
- BOITO JR., A. (2005). *O sindicalismo na política brasileira*. Campinas: IFCH/Unicamp. 309 p. (Coleção Trajetória, n. 8.)
- BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. (2000). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- BRAGA, S. S. (2002). Elites políticas e alternativas de desenvolvimento na redemocratização de 1945-1946. *História Econômica e História de Empresas*, São Paulo, v. 2, p. 75-106, 2 sem. .
- BRAGA, S. S. (1998). *Quem foi quem na Constituinte de 1946; um perfil socioeconômico e regional da Assembléia Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. 788 p. [www.camara.gov.br/internet/infdoc/Publicacoes/html/pdf/QFQ.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/Publicacoes/html/pdf/QFQ.pdf) -.
- BRANDÃO, G.M. (1997). A ilegalidade mata: o Partido Comunista e o sistema partidário entre 1945 e 1964. *RBCS/Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 33, p. 23-34, fev. .
- BRASIL. PRESIDENTE, 1930-1964. (1978). *Mensagens presidenciais, 1947-1964: Eurico Gaspar Dutra até João Goulart*. Brasília: Câmara dos Deputados. 435 p. (Documentos parlamentares.) v. 127.

- BRIGAGÃO, C. (1973). *Poder e Legislativo no Brasil: análise política da produção legal de 1959 a 1966*. Rio de Janeiro, 1973. 99 f. Dissertação de Mestrado (Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, IUPERJ.
- BUENO, N. P.; FARO, J. H. (2004). Economia e instituições no governo Kubitschek. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1977). *Resoluções da Câmara dos Deputados. Vol. 1. Primeira Legislatura, 1946/1951*. Brasília: Câmara dos Deputados. 420 p.
- CAMPOS, R. (1975). O Poder Legislativo e o desenvolvimento. In: MENDES, C. (Org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago. p. 31-41.
- CARVALHO, H. M. DE. (1979). O caráter de classe no sistema partidário brasileiro. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 117-151, ??? .
- CARVALHO, M. I. V. (1988). *Ideologia e discurso político: os projetos governamentais no período 45 a 64*. São Paulo, 1988. Doutorado (Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, FFCH/USP.
- CARVALHO, M. I. V. (1977). *A colaboração do Legislativo para o desempenho do Executivo durante o governo JK*. Rio de Janeiro, 1977. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, IUPERJ.
- CARVALHO, M. I. V. DE. (1975). Conflito e consenso no Legislativo; um trabalho introdutório. In: MENDES, C. (Org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago. p. 157-184.
- CASTRO, M. L. O. DE. (2002). As proposições sobre educação na 50ª e 51ª Legislaturas (1995-2003). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 39, n. 156, p. 265-284, out./dez. .
- CHÁVEZ, A. H. (1997). *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo*. La política económica (1982-1997). Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.
- COHN, G. (1968). *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difel/Difusão Européia do Livro.
- CORSI, F. L. (2000). *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Unesp/Fapesp.
- CORSI, F. L. (1991). *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-1945)*. Campinas, 1991. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- COSTA, P. R. N. (1998). *Democracia nos anos 50; burguesia comercial, corporativismo e parlamento*. São Paulo: Hucitec.
- COUTO, C. G. (2001). O avesso do avesso; conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 32-44.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. (2005). *Setting the agenda; responsible Party Government in the U. S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COX, G.; MCCUBBINS, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- CUNHA, L. R.; MONTEIRO, J. V. (1974). Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-24, fev. .
- D'ARAÚJO, M. C. (1986). *PTB: Sindicatos, Carisma e Poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- D'ARAÚJO, M. C. (1992). *O segundo governo Vargas, 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. 2 ed. São Paulo: Ática. 206 p. (Série Fundamentos.) v. 90.
- DINIZ, E. D.; BOSCHI, R. R. (1980?). Estado e sociedade no Brasil: uma visão crítica. *BIB/Boletim Bibliográfico e Informativo de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 12-27.
- DINIZ, S. *A agenda não aprovada do governo Fernando Henrique*. Caxambu: Anais da ANPOCS, 2006. 25 p. Trabalho apresentado no 30º Encontro Nacional da ANPOCS, GT Instituições Políticas.
- DINIZ, S. (2005). Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369.
- DRAIBE, S. M. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Coleção Estudos Brasileiros.) v. 84.
- DREIFUSS, R. (1989). *O jogo da direita na Nova República*. Petrópolis: Vozes.
- FARACO, D. (1993). *Parlamento, vale a pena?: e o parlamentarismo?* 2 ed. Rio de Janeiro: Thex Ed..
- FIGUEIREDO, A. C. (1993). *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política*. São Paulo: Paz e Terra.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (2006). Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G. A.; RENNÓ, L. (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 249-280.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (SD). *Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo multipartidário: os regimes de 48 e 88*. Caxambu: Anpocs, 1998. Paper apresentado à ANPOCS, talvez em 1998. Publicação não-autorizada..
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- FONSECA, P. C. D. (1987). *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense.
- FONSECA, P. C. D. (2003). Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 133-148, jan./mar. .
- FUNDAP. VVAA. (1987). *Processo constituinte: a ordem econômica e social*. São Paulo: Fundap. 148 p.
- FURTADO, C. (1991). *Formação econômica do Brasil*. 24 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- FURTADO, C. (1965). Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 129-145, 2 sem. .
- GENNARI, A. M. (1999). *Réquiem ao capitalismo nacional: lei de remessa de lucros no Governo Goulart*. Araraquara: Unesp.
- GOMES, A. C. (ORG.). (1994). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- GUIMARÃES FILHO, R. M. (1999). A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, p. 147-185, jul./set. .
- HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (2001). *Presidents, parliaments and policy (political economy of institutions and decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.

- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, São Paulo, v. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br).
- HEINZ, F. (ORGS). (2006). *Por outra história das elites* Rio de Janeiro: FGV.
- HIPPÓLITO, L. (1985). *PSD: De raposas e reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- IANNI, O. (1968). *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IANNI, O. (1991). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IANNI, P. ET. AL. (1965). *Política e revolução social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- JAGUARIBE, H. (1969). *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político; uma abordagem teórica e um estudo do caso brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.
- LAFER, C. (2002). *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV. 256 p.
- LAFER, H. (1948). *O crédito e o sistema bancário no Brasil*; parecer apresentado à Comissão de Finanças pelo ilustre relator deputado Horácio Lafer. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- LAVAREDA, A. (1999). *A democracia nas urnas; o processo partidário-eleitoral brasileiro, 1945-1964*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- LEFF, N. H. (1977). *Política econômica e desenvolvimento no Brasil, 1947-1964*. São Paulo: Perspectiva.
- LEOPOLDI, M. A. (2000). *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra.
- LEOPOLDI, M. A. (1992). Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo/ANPOCS, p. 74-99.
- LESSA, C. (1981). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense.
- LIMA FILHO, A. (1976). *China Gordo: Agamenon Magalhães e sua época*. Recife: Universitária.
- LIMONGI, F. (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. *BIB/Boletim Bibliográfico e Informativo de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-38, 1. sem. .
- LOUREIRO, M. R. (1997). *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro: FGV.
- MAINWARING, S. (1993). Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, São Paulo, n. 28/29, p. 21-74, mai./jun. .
- MALAN, P. (1984). Relações econômicas internacionais no Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, B. (Org.). *HGCB. Tomo III. Vol. IV..* São Paulo: Difel/Difusão Européia do Livro.
- MALAN, P. (1976). *Foreign exchange-constraint growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-1976*. Berkeley, 1976. Tese (PhD) - Departament of economy, University of California.
- MALAN, P.; BONELLI, R.; ABREU, M. P.; PEREIRA, J. E. C. (1980). *Política econômica externa e industrialização (1939/1952)*. 2 ed. Rio de Janeiro: IPES/INPES.

- MALAN, P.; PEREIRA, J. E. (1973). A propósito de uma reinterpretação do desenvolvimento brasileiro desde os anos 30. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 126-144.
- MANCUSO, W. P. (2003). Construindo Leis: os construtores e as concessões de serviços. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, São Paulo, n. 58, p. 61-88, 2003. Disponível em <www.scielo.br>.
- MANCUSO, W. P. (2004). O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547.
- MANCUSO, W. P. (2007). *O lobby da indústria no Congresso Nacional*. São Paulo: Edusp.
- MARTINS, L. (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-1964*. São Paulo: Paz e Terra. (Estudos Brasileiros.) v. 85.
- MARTINS, L. (1984). Expansão e crise do Estado (reflexões sobre o caso brasileiro) *Pensamento iberoamericano (Revista de Economia Política)*, Santiago de Chile, v. 5a, p. 329-354, mai.?
- MELLO FRANCO, A. A. (1965). *Evolução da crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- MELLO, J. M. C. (1998). *O capitalismo tardio; contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 10 ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia. (30 anos de Economia - Unicamp.) v. 4.
- MELO, M. A. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil; instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro/Brasília: Revan/Ministério da Cultura. 240 p.
- MENDES, C. (ORG.). (1975). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago.
- MEZEY, M. L. (1875). O poder decisório do Legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, C. (Org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago. p. 43-81.
- MIRANDA, M. A. T. (2004). *O petróleo é nosso: a luta contra o "entreguismo", pelo monopólio estatal, 1947-1953, 1953-1981, 1982-2004*. 2 ed. São Paulo: Editora IPISIS.
- MONTEIRO, J. V. (1997). *Economia & Política; instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- MONTEIRO, J. V. (1991). Legislatura e processo decisório de política econômica: ou, quando as instituições contam. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 101-118.
- MONTENEGRO, N. *Desenhando instituições*. Belo Horizonte: Anais do V Encontro da ABCP/Associação Brasileira de Ciência Política, 2006. "Paper" apresentado ao V Encontro da ABCP disponível em: [http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21\\_7\\_2006\\_12\\_30\\_17.pdf](http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_12_30_17.pdf).
- NICOLAU, J. M. (2005). Partidos na República de 1946: uma réplica metodológica. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 589-609.
- NUNES, E. (1978). Legislativo, política e recrutamento de elites no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 53-78.
- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 2 ed. Rio de Janeiro/Brasília: Zahar/Enap.

- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br).
- PANDOLFI, D. *A construção da democracia no Brasil: avanços e retrocessos (1946-1947)*. São Paulo: Vértice, 1989. 158-184 p. Publicado em *Ciências Sociais Hoje*, 1989. Anuário publicado pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771.
- PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RAILE, E. *The presidential toolbox: Executive Strategies, Coalition Management and Multiparty Presidentialism in Brazil*. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Ciência Política, 2006. 34 p. Paper apresentado no IV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Belo Horizonte. Disponível em: [http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/25\\_7\\_2006\\_12\\_19\\_34.pdf](http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/25_7_2006_12_19_34.pdf) (10/08/2006).
- PEREIRA, O. D. (1963). *Quem faz as leis no Brasil?* 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Cadernos do Povo Brasileiro.)
- PEREIRA, O. D. (1964). *Que é a Constituição? Crítica à Carta de 1946 com vistas a Reformas de Base*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Cadernos do Povo Brasileiro.)
- PEREZ-LIÑAN, A. (2004). As consequências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo. *Opinião Pública*, Campinas, v. X, n. 1, p. 112-138, mai. .
- PESSANHA, C. F. (2002). O poder Executivo e o processo Legislativo nas Constituições brasileiras. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ-FAPERJ. p. 141-193.
- PESSANHA, C. F. (1997). *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo, 1997. 201 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - FFLCH, Universidade de São Paulo.
- PESSOA, C. F. (2000). *A democracia delegativa no Brasil: uma análise comparativa das relações Executivo-Legislativo nos governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e Fernando Collor de Mello (1990-1992)*. Brasília, 2000. Dissertação de Mestrado (Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, UnB.
- POULANTZAS, N. (1986). *Poder político e classes sociais no Estado Capitalista*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes.
- POULANTZAS, N. (1976). *A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha*. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra.
- PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. (1993). Regimes políticos e crescimento econômico. *Novos Estudos Cebap*, São Paulo, n. 37, p. 174-189, nov. .
- SAES, A. M.; CAMPOS, F. A. (2006). Origem e ascensão do debate sobre o capital internacional na formação econômica brasileira (1889-1964). *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 11, n. 20, p. 169-194.
- SAES, D. (2001). *República do capital; capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial.

- SANTOS, F. (1998). Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4.
- SANTOS, F. (1997). Patronagem e Poder de Agenda. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3.
- SANTOS, F. (1995). *Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1859-1963*. Rio de Janeiro, 1995. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IUPERJ.
- SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ. (Coleção Origem.)
- SANTOS, F. (2007). *A República de 46: Separação de Poderes e Política Alcativa no Brasil*. Rio de Janeiro: Paper Digitado.
- SANTOS, W. G. (2004). Velhas teses e novos dados: uma análise metodológica. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 729-762.
- SANTOS, W. G. (2003). *O cálculo do conflito. Estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.
- SARETTA, F. (1995). Crescimento e política econômicos no governo Dutra. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 415-431, set.-dez. .
- SARETTA, F. (1990). *O elo perdido: um estudo da política econômica do governo Dutra (1946-1950)*. Campinas, 1990. 285 f. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia, UNICAMP, Instituto de Economia.
- SCHIMIDT, V; BRAGA, S. *Ação empresarial no contexto da redemocratização de 1945-1946; a visão da imprensa*. Curitiba: Digitado, 2002. 18 p. Relatório final de iniciação científica do programa PIBIC/CNPq..
- SCHOUCHANA, F. (1982). *O debate Simonsen X Gudin: propostas alternativas para o desenvolvimento brasileiro*. Belo Horizonte, 1982. 140 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - CEDEPLAR/Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais.
- SCHUGART, M. S.; CAREY, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies; constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHWARTZMAN, S. (1982). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.
- SCHWARTZMAN, S. (1970). Representação e cooptação política no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 9-41.
- SCHWARTZMAN, S. (1973). Desenvolvimento econômico e política patrimonial. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 5-24.
- SKIDMORE, T. (1979). *Brasil: De Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOARES, G. A. D. (1964). As bases sociais do lacerdismo. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 2.
- SOARES, G. A. D. (2001). *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- SOARES, G. A. D. (1972). El sistema electoral y representacion de los grupos sociales en Brasil, 1945-1962. In: VVAA. *Teoria, metodologia y política del desarrollo de América Latina; segundo seminario latinoamericano para el Desarrollo*. Santiago de Chile: FLACSO/UNESCO. p. 403-421.

- SOLA, L. (1998). *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp/FAPESP.
- SOUZA, M. C. (1990). *Estado e partidos políticos no Brasil: 1930-1964*. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega. (Biblioteca Alfa-Ômega de Ciências Sociais.) v. 3.
- SOUZA, M. C. C. (1985). A democracia populista, 1945-1964: bases e limites. In: ROUQUIÉ; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. (Orgs.). *Como renascem as democracias..* São Paulo: Brasiliense. p. 73-103.
- STOLKE, V. (1982). *Cafeicultura. Homens, mulheres e capital (1850-1980)*. São Paulo: Brasiliense.
- STONE, L. (1972). Prosopography. In: GILBERT, F.; GRAUBARD, S. R. (Orgs.). *Historical Studies Today*. New York/London: W. W. Norton & Company. p. 107-140.
- SUZIGAN, W. (1975). Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 5, n. 2, p. 433-474.
- SZMERECŚÁNYI, T.; GRANZIERA, R. G. (ORGS). (1986). *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Editora da Unicamp.
- TAPIA, J. R. B. (1986). *Capitalismo e questão agrária: um estudo sobre as alternativas para a Reforma Agrária no Brasil, 1945-1964*. Campinas, 1986. Tese (Mestrado em Ciência Política) - IFCH, Universidade Estadual de Campinas.
- TAVARES, J. A. G. (1998). *Reforma política e retrocesso democrático; agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- TAVARES, M. C. (1998). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 3 ed. Campinas: Editora da Unicamp. (30 anos de Economia - Unicamp.) v. 6.
- THERBORN, G. (1979). *Como domina la clase dominante? Aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. Madrid: Siglo XXI.
- THÉRET, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, São Paulo, v. 58, p. 225-255.
- TRIGUEIRO, O. (1959). A crise legislativa e o regime presidencial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 7, p. 45-74, nov. .
- VIANA, C. DA R. (1980). *Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento: de Getúlio a Jango*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- VIANNA, S. B. (1992). Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso; cem anos de política econômica republicana (1889-1989)..* Rio de Janeiro: Campus. p. 105-122.
- VIANNA, S. B. (1987). *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES. (Prêmio BNDES de Economia.)
- WEBER, M. (1997). Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída (uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária). In: \_\_\_\_\_. *Max Weber (Os Economistas)*. São Paulo: Nova Cultural. p. 20-118.
- WEFFORT, F. (1978). *O populismo na política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.

**FONTES PRIMÁRIAS CONSULTADAS:**

BRAGA, S. *Base de dados sobre as proposições legislativas (leis e projetos de lei) apresentadas e aprovadas entre os anos de 1946 e 1964*. Curitiba, 2007. Planilha Excel.

Leis, Decretos, Anais da Assembléia Constituinte de 1946 e Diários da Câmara dos Deputados de 1946 a 1964, disponíveis no websites da Câmara dos Deputados:  
<http://www2.camara.gov.br/>

Mensagens Presidenciais de 1947 a 1964 disponíveis no website do Brazilian Government Document Digitization Project, da Chicago University:  
<http://www.crl.edu/content.asp?l1=4&l2=18&l3=33>

| ANEXO 1: PRONUNCIAMENTOS SOBRE ASSUNTOS ECONÔMICOS NA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE DE 1946 |          |      |         |      |                                                                                           |                    |       |      |                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|------|---------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nº                                                                                    | Data     | Vol. | Pág.    | Ses. | Título                                                                                    | Autor(es)          | Part. | Est. | Observações:                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1                                                                                     | 46/02/07 | I    | 80-81   | 3    | <i>A Política Econômica do Café</i>                                                       | Carlos Pinto       | PSD   | RJ   | Discurso criticando a política do DNC, a seu ver favorável aos intermediários comerciantes de Café e prejudicial aos plantadores.                                                                                                                     |
| 2                                                                                     | 46/02/07 | I    | 87      | 3    | <i>Indicação sobre os negócios do Café</i>                                                | Carlos Pinto       | PSD   | RJ   | Defesa da indicação solicitando informações sobre a resolução 525 do DNC                                                                                                                                                                              |
| 3                                                                                     | 46/02/12 | I    | 217-219 | 6    | <i>Necessidade de Ordem Social e Ordem Econômica</i>                                      | Wellington Brandão | PSD   | MG   | Discurso sobre o problema dos municípios e política fiscal.                                                                                                                                                                                           |
| 4                                                                                     | 46/02/15 | I    | 318-319 | 8    | <i>Indicação sobre a necessidade de combate à crise econômica</i>                         | Daniel Faraco      | PSD   | RS   | Indicação sugerindo medidas de combate à inflação. Sugere estabelecimento de tetos para os preços e congelamento dos rendimentos excedentes de uma máximo. Sugere "medidas transitórias" e "medidas permanentes" para debelar a inflação.             |
| 5                                                                                     | 46/02/18 | I    | 359     | 9    | <i>Indicação ao Ministro da Fazenda sobre discriminação de rendas.</i>                    | Horácio Lafer      | PSD   | SP   | Indicação de Horácio lafer sobre matéria fiscal.                                                                                                                                                                                                      |
| 6                                                                                     | 46/02/19 | II   | 38-43   | 11   | <i>Rumos da Economia Pública</i>                                                          | Horácio lafer      | PSD   | SP   | Longo discurso sobre questão tributária, então denominada de "Discriminação de Rendas". Defende os municípios.                                                                                                                                        |
| 7                                                                                     | 46/02/25 | II   | 184-185 | 15   | <i>Requerimento sobre os saldos em divisas ouro</i>                                       | Café Filho et. al  | PSP   | RN   | Famoso requerimento de informações sobre os saldos em divisas-ouro acumulados no exterior.                                                                                                                                                            |
| 8                                                                                     | 46/02/25 | II   | 185-190 | 16   | <i>A situação econômica e a política monetária</i>                                        | Jurandir Pires     | UDN   | DF   | Discurso de Jurandir Pires sobre temas econômicos.                                                                                                                                                                                                    |
| 9                                                                                     | 46/02/26 | II   | 271-285 | 16   | <i>Análises da situação econômica e financeira do país</i>                                | João Cleofas       | UDN   | PE   | Longo discurso atacando a política econômica e financeira da Era Vargas.                                                                                                                                                                              |
| 10                                                                                    | 46/02/27 | II   | 334     | 17   | <i>Declaração do deputado João Cleofas sobre uma exposição do Sr. Ministro da Fazenda</i> | João Cleofas       | UDN   | PE   | Trata-se de uma simples declaração, afirmando que continuará seu discurso posteriormente.                                                                                                                                                             |
| 11                                                                                    | 46/04/27 | II   | 338-343 | 17   | <i>Economia Dirigida</i>                                                                  | Jales Machado      | UDN   | GO   | Importante e longo discurso de crítica ao intervencionismo estatal.                                                                                                                                                                                   |
| 12                                                                                    | 46/02/28 | III  | 51-53   | 19   | <i>Exposição sobre a situação política e econômica</i>                                    | Domingos Velasco   | UDN   | GO   | Trata-se de um manifesto da Esquerda Democrática sobre as greves e a situação econômica lido por Domingos Velasco.                                                                                                                                    |
| 13                                                                                    | 46/03/01 | III  | 74-79   | 19   | <i>Trustes e monopólios</i>                                                               | Maurício Grabois   | PCB   | DF   | Defesa de emenda de Maurício Grabois ao Regimento Interno impedindo que advogados de trustes e monopólios pudessem ter assento na Assembléia.                                                                                                         |
| 14                                                                                    | 46/03/07 | III  | 113-118 | 20   | <i>Os produtos agrícolas têxteis e a criação do Banco de Crédito Agrícola</i>             | Carlos Pinto       | PSD   | RJ   | Mais um discurso de Carlos Pinto criticando os intermediários e reivindicando a criação de um Banco Rural.                                                                                                                                            |
| 15                                                                                    | 46/03/08 | III  | 161-164 | 21   | <i>Solução dos problemas econômicos</i>                                                   | Daniel Faraco      | PSD   | RS   | Discurso "desenvolvimentista não-nacionalista" advertindo contra os perigos da inflação e defendendo a necessidade de planificação da economia.                                                                                                       |
| 16                                                                                    | 46/03/11 | III  | 206-210 | 22   | <i>Discurso do deputado Daniel Faraco</i>                                                 | Daniel Faraco      | PSD   | RS   | Discurso detalhando as "medidas transitórias" e as "medidas permanentes" de combate à inflação contidas em sua indicação anterior. Defende o planejamento econômico como a forma mais eficaz de combate à inflação.                                   |
| 17                                                                                    | 46/03/12 | III  | 275-278 | 23   | <i>Problema da discriminação de rendas</i>                                                | Mário Masagão      | UDN   | SP   | Crítica a carta de 1937 e a centralização político-administrativa vigentes no Estado Novo. Polemiza com Daniel Faraco, atribuindo a este a defesa da "economia dirigida" ao preconizar a planificação econômica para solucionar a escassez de oferta. |
| 18                                                                                    | 46/03/12 | III  | 298-303 | 23   | <i>Intervenção nos mercados de subsistência</i>                                           | Berto Condé        | PTB   | SP   | Defende indicação apresentada anteriormente sugerindo a planificação da economia para pôr fim à inflação. Faz uma defesa genérica do planejamento e da necessidade de intervir no mercado.                                                            |
| 19                                                                                    | 46/03/12 | III  | 303-307 | 23   | <i>Produção e inflação</i>                                                                | Jurandir Pires     | UDN   | DF   | Discurso sobre o rema indicado.                                                                                                                                                                                                                       |
| 20                                                                                    | 46/03/12 | III  | 307-310 | 23   | <i>Crise da lavoura cafeeira</i>                                                          | Jales Machado      | UDN   | GO   | Discurso louvando o decreto-lei baixado pelo governo extinguindo o DNC/Depto. Nacional do Café.                                                                                                                                                       |
| 21                                                                                    | 46/03/13 | III  | 375-380 | 24   | <i>Nacionalização dos moinhos</i>                                                         | Campos Vergal      | PRP   | SP   | Defende a nacionalização dos moinhos para fazer frente aos desequilíbrios no mercado do trigo. Denuncia a atuação das firmas oligopolistas, e recapitula a legislação reguladora.                                                                     |
| 22                                                                                    | 46/03/13 | III  | 383-393 | 24   | <i>Restabelecimento da ordem legal</i>                                                    | Dolor de Andrade   | UDN   | MT   | Longo discurso sobre Pecuária e intervenção do Estado.                                                                                                                                                                                                |
| 23                                                                                    | 46/03/14 | III  | 426     | 25   | <i>A situação da pecuária</i>                                                             | Galeno Paranhos    | PSD   | GO   | Primeiro de uma série de discursos sobre a questão da Pecuária, que iria ter grande repercussão nos trabalhos Constituintes.                                                                                                                          |
| 24                                                                                    | 46/03/15 | III  | 434     | 25   | <i>Erro de Política Econômica</i>                                                         | João Henrique      | PSD   | MG   | Um dos discursos sobre a pecuária. Seguem-se outros de Flores da                                                                                                                                                                                      |

|    |          |      |         |      |                                                                                                     |                    |       |      | Cunha e Eduardo Duvivier.                                                                                                                                                   |
|----|----------|------|---------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nº | Data     | Vol. | Pág.    | Ses. | Título                                                                                              | Autor(es)          | Part. | Est. | Observações:                                                                                                                                                                |
| 25 | 46/03/15 | IV   | 3-19    | 26   | <i>Discurso sobre os postulados religiosos e o problema social</i>                                  | Arruda Câmara      | PDC   | PE   | Expõe os fundamentos mais gerais de sua doutrina econômica e social. Manifesta-se amplamente favorável ao princípio da propriedade privada.                                 |
| 26 | 46/03/15 | IV   | 23-33   | 26   | <i>Discurso sobre Requerimento nº 43</i>                                                            | Otávio Mangabeira  | UDN   | BA   | Discurso justificando requerimento solicitando a formação de uma Comissão de Investigação Econômica e Social.                                                               |
| 27 | 46/03/15 | IV   | 37-47   | 26   | <i>Discurso sobre a situação econômica do país</i>                                                  | Agostinho Monteiro | UDN   | PA   | Longa crítica à política econômica do Estado Novo.                                                                                                                          |
| 28 | 46/03/28 | IV   | 94-125  | 27   | <i>A lavoura do algodão e o financiamento</i>                                                       | Souza Costa        | PSD   | RS   | Defende o governo das acusações sobre o "caso Borghi do algodão e, ao mesmo tempo, explica a intervenção do governo no mercado de <i>commodities</i> durante o Estado Novo. |
| 29 | 46/03/19 | IV   | 155-173 | 28   | <i>O caso do algodão na palavra do deputado Hugo Borghi</i>                                         | Hugo Borghi        | PTB   | SP   | Defende a si próprio das acusações da bancada oposicionista. Depois, seguem discursos de Otávio Mangabeira, Aliomar Baleeiro e outros mais.                                 |
| 30 | 46/03/20 | IV   | 208-210 | 29   | <i>As crises cíclicas do capitalismo</i>                                                            | Jurandir Pires     | UDN   | DF   | Discurso eclético onde não expressa posição muito clara.                                                                                                                    |
| 31 | 46/03/20 | IV   | 210-213 | 29   | <i>A criação do Banco da Lavoura</i>                                                                | Carlos Pinto       | PSD   | RJ   | Discurso defendendo a criação de uma instituição de crédito para os fazendeiros.                                                                                            |
| 32 | 40/03/25 | IV   | 360-383 | 32   | <i>O financiamento do algodão</i>                                                                   | Souza Costa        | PSD   | RS   | Discurso voltado ao tema do "caso Borghi". Explica a política do governo em relação ao mercado do algodão.                                                                  |
| 33 | 46/03/25 | IV   | 402-417 | 32   | <i>Discriminação de Rendas</i>                                                                      | Horácio lafer      | PSD   | SP   | Proposta de Horácio lafer sobre questão tributária, destacando o problema do município.                                                                                     |
| 34 | 46/03/26 | V    | 2-16    | 33   | <i>Discurso sobre problemas constitucionais</i>                                                     | José Augusto       | UDN   | RN   | Longo discurso com sugestões a Constituição. Defende a plataforma "social-liberal".                                                                                         |
| 35 | 46/03/26 | V    | 29-31   | 33   | <i>Saldos em divisas-ouro no estrangeiro</i>                                                        | Café Filho et. al  | PSP   | RN   | Discurso justificando seu requerimento sobre os saldos comerciais acumulados que virou peça da propaganda nacionalista da época.                                            |
| 36 | 46/03/27 | V    | 94      | 34   | <i>Requerimento de informações sobre o saldo em divisas-ouro no estrangeiro</i>                     | Café Filho et. al  | PSP   | RN   | Reprodução do requerimento, que entra na ordem do dia.                                                                                                                      |
| 37 | 46/03/27 | V    | 95-106  | 34   | <i>Discurso sobre assunto constitucional e defesa da liberdade de imprensa e da ordem econômica</i> | Daniel Faraco      | PSD   | RS   | Defesa da "Economia Organizada" e do Planejamento Econômico.                                                                                                                |
| 38 | 46/03/27 | V    | 107-113 | 34   | <i>Apelo em favor da pecuária</i>                                                                   | Wellington Brandão | PSD   | MG   | Cita resoluções contidas nos Anais do I Congresso da Pecuária do Brasil Central para fundamentar suas reivindicações de mais créditos para os pecuaristas..                 |
| 39 | 46/03/27 | V    | 114-121 | 34   | <i>Oração sobre assuntos econômicos e sociais</i>                                                   | Osório Tuiuti      | UDN   | RS   | Discurso sobre o problema dos municípios e política fiscal.                                                                                                                 |
| 40 | 46/03/27 | V    | 121-130 | 34   | <i>Discurso do deputado Campos Vergal sobre o problema do açúcar</i>                                | Campos Vergal      | PSP   | SP   | Reprodução do requerimento sobre o IAA e discursos de vários deputados.                                                                                                     |
| 41 | 46/03/28 | V    | 198-221 | 36   | <i>Discussão sobre o requerimento nº 73 sobre o problema do açúcar</i>                              | VVAA               | VVPP  | VVEE | Reprodução do requerimento sobre o IAA e discursos de vários deputados.                                                                                                     |
| 42 | 46/03/29 | V    | 246-267 | 36   | <i>Discussão sobre o requerimento nº 73 sobre o problema do açúcar</i>                              | VVAA               | VVPP  | VVEE | Discursos importantes de Carlos Pinto, Oscar Carneiro e Bastos Tavares sobre o problema do IAA.                                                                             |
| 43 | 46/04/01 | V    | 277-281 | 37   | <i>Problemas da industrialização nacional</i>                                                       | Jurandir Pires     | UDN   | DF   | Discurso meio prolixo, mas aborda temas importantes do subprojeto em discussão na Subcomissão <i>Ordem Econômica e Social</i> .                                             |
| 44 | 46/04/01 | V    | 287-289 | 37   | <i>Funcionamento e prejuízo das instituições autárquicas</i>                                        | Artur Bernardes    | PR    | MG   | Discurso conciso mas veemente do político mineiro contra as autarquias.                                                                                                     |
| 45 | 46/04/02 | V    | 319-327 | 38   | <i>As autarquias na palavra do deputado Artur Bernardes</i>                                         | Artur Bernardes    | PR    | MG   | Discurso criticando veementemente a política regulatória das autarquias durante o Estado Novo, a seu ver prejudicial aos produtores.                                        |
| 46 | 46/04/03 | V    | 383-391 | 39   | <i>Mecanização da lavoura e os problemas agropecuários do Brasil</i>                                | Galeno Paranhos    | PSD   | GO   | Defesa da criação de mecanismos crédito agrícola para estimular o desenvolvimento agrícola                                                                                  |
| 47 | 46/04/03 | V    | 396-407 | 39   | <i>Questões de produção, alimentação e mortalidade</i>                                              | Pedro Vergara      | PSD   | GO   | Longo discurso fazendo a apologia da política social e econômica de Vargas.                                                                                                 |
| 48 | 46/04/04 | VI   | 13-19   | 40   | <i>A defesa da produção açucareira</i>                                                              | Pereira Pinto      | PSD   | RJ   | Discurso defendendo ardorosamente a política do IAA, no dia da posse de Barbosa Lima e Gilberto Freyre.                                                                     |
| 49 | 46/04/04 | VI   | 28-37   | 40   | <i>A discriminação de rendas</i>                                                                    | João Cleofas       | UDN   | PE   | Apresenta detalhadamente suas propostas sobre matéria tributária                                                                                                            |
| 50 | 46/04/04 | VI   | 49-60   | 40   | <i>Sugestões sobre a discriminação de rendas</i>                                                    | Goffredo Telles    | PSD   | SP   | Apresenta detalhadamente suas propostas sobre matéria tributária                                                                                                            |
| Nº | Data     | Vol. | Pág.    | Ses. | Título                                                                                              | Autor(es)          | Part. | Est. | Observações:                                                                                                                                                                |

|           |             |             |             |             |                                                                                                                                                  |                                 |              |             |                                                                                                                                                                          |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 51        | 46/04/05    | VI          | 88-103      | 41          | <i>A situação dos fazendeiros e invernistas</i>                                                                                                  | Agostinho Monteiro              | UDN          | PA          | Longa crítica à política econômica do Estado Novo.                                                                                                                       |
| 52        | 46/04/08    | VI          | 132-135     | 42          | <i>Proposição para combater a inflação</i>                                                                                                       | Daniel de Carvalho              | PR           | MG          | Parecer neoliberal de Daniel Carvalho a Indicação nº 9 de Daniel Faraco.                                                                                                 |
| 53        | 46/04/08    | VI          | 173-179     | 42          | <i>A mecanização da lavoura</i>                                                                                                                  | José Joffili                    | PSD          | PB          | Defesa da industrialização do campo brasileiro.                                                                                                                          |
| 54        | 46/04/09    | VI          | 204-212     | 43          | <i>Discurso sobre a situação social do povo brasileiro</i>                                                                                       | Hermes Lima                     | ED           | DF          | Defesa da plataforma desenvolvimentista-nacionalista em sua versão "socialista". Defende ampla distribuição de terras no campo brasileiro.                               |
| 55        | 46/04/09    | VI          | 215-240     | 43          | <i>Discussão sobre requerimento nº 16</i>                                                                                                        | Jales Machado                   | UDN          | GO          | Discurso de vários parlamentares sobre o requerimento a respeito da mecanização da lavoura, destacando-se o discurso abertamente anti-industrializante de Jales Machado. |
| 56        | 46/04/10    | VI          | 281-288     | 44          | <i>As condições de organização social e econômica do povo brasileiro</i>                                                                         | Hermes Lima                     | ED           | DF          | Continuação do longo discurso anterior.                                                                                                                                  |
| 57        | 46/04/10    | VI          | 296-306     | 44          | <i>Solução do problema agrário</i>                                                                                                               | Alcides Sabença                 | PCB          | PE          | Defesa da reforma agrária para melhorar as condições sanitárias dos trabalhadores brasileiros.                                                                           |
| 58        | 46/04/10    | VI          | 318-325     | 44          | <i>Relação entre o capital e o trabalho</i>                                                                                                      | Daniel Faraco                   | PSD          | RS          | Discursos sobre o assunto. Cita Keynes e elogia a política de Roosevelt.                                                                                                 |
| 59        | 46/04/11    | VI          | 371-376     | 45          | <i>Faculdades essenciais da democracia</i>                                                                                                       | Mário Masagão                   | UDN          | SP          | Discurso sobre matéria tributária, defendendo a descentralização da arrecadação.                                                                                         |
| 60        | 46/04/11    | VI          | 391-422     | 45          | <i>A propósito do regime de divisão de rendas</i>                                                                                                | Alde Sampaio                    | UDN          | PE          | Discurso sobre matéria tributária, acompanhado de longo anexo.                                                                                                           |
| 61        | 46/04/22    | VII         | 39-43       | 47          | <i>Um parecer sobre problemas econômicos do Brasil</i>                                                                                           | Daniel Faraco                   | PSD          | RS          | Réplica ao parecer anterior de Daniel Carvalho sobre a inflação.                                                                                                         |
| 62        | 46/04/23    | VII         | 143-149     | 48          | <i>Discussão do Requerimento 92 sobre a situação econômico-financeira</i>                                                                        | Daniel de Carvalho              | PR           | MG          | Longo discurso de Daniel Carvalho criticando a política econômico-financeira estadonovista.                                                                              |
| 63        | 46/04/23    | VII         | 151-162     | 48          | <i>Defesa do IAA/Instituto do Açúcar e do Alcool</i>                                                                                             | Barbosa Lima Sobrinho           | PSD          | PE          | Longa defesa de sua gestão à frete do IAA.                                                                                                                               |
| 64        | 46/04/23    | VII         | 162-168     | 48          | <i>Colapso da economia canavieira no Nordeste.</i>                                                                                               | Carlos Pinto                    | PSD          | RJ          | Novas denúncias sobre a atuação do IAA.                                                                                                                                  |
| 65        | 46/04/24    | VII         | 196-205     | 49          | <i>A situação econômico-financeira do país no pós-guerra</i>                                                                                     | Daniel de Carvalho              | PR           | MG          | Discurso criticando veementemente o intervencionismo estatal e a política econômico-financeira estadonovista.                                                            |
| 66        | 46/04/25    | VII         | 317-319     | 51          | <i>Requerimento sobre a situação dos estoques de café no DNC</i>                                                                                 | Fernandes Távora                | UDN          | CE          | Requerimento sobre DNC e mercado de café.                                                                                                                                |
| 67        | 46/04/25    | VII         | 349         | 51          | <i>Requerimento sugerindo ao Executivo medidas de defesa do funcionalismo público</i>                                                            | Segadas Vianna                  | PTB          | DF          | Crítica proposta do presidente da ACRJ, João Daudt d'Oliveira, de se congelar os salários dos funcionários públicos para combater a inflação.                            |
| 68        | 46/04/26    | VII         | 426-440     | 52          | <i>A economia do Brasil e a desorganização dos transportes</i>                                                                                   | Agostinho Monteiro              | UDN          | PA          | Mais um discurso criticando aspectos da política econômica estadonovista.                                                                                                |
| 69        | 46/04/26    | VII         | 440-448     | 52          | <i>A necessidade de produzir muito</i>                                                                                                           | Magalhães Pinto                 | UDN          | MG          | Discurso criticando a política econômico-financeira do governo Valadares.                                                                                                |
| 70        | 46/04/30    | VIII        | 4           | 53          | <i>Comissão de Inquérito de Economia Social</i>                                                                                                  | Alfredo Neves                   | PSD          | MG          | Informe do presidente sobre as instalações do trabalhos da Comissão e seu funcionamento.                                                                                 |
| 71        | 46/04/30    | VIII        | 17-19       | 53          | <i>Considerações sobre a distribuição de rendas públicas</i>                                                                                     | Carlos Lindemberg               | PSD          | ES          | Discurso sobre matéria tributária.                                                                                                                                       |
| 72        | 46/04/30    | VIII        | 28          | 53          | <i>Inflação e política de preços</i>                                                                                                             | Alde Sampaio                    | UDN          | PE          | Breve discurso de Alde Sampaio manifestando-se contra a proposta de se controlar a inflação através do tabelamento de preços.                                            |
| 73        | 46/04/30    | VIII        | 46-53       | 53          | <i>Interesses dos trabalhadores das empresas de navegação</i>                                                                                    | Antonio Feliciano               | PSD          | SP          | Defende melhorias nas condições de trabalho dos portuários.                                                                                                              |
| 74        | 46/05/02    | VIII        | 68-76       | 54          | <i>Problemas de economia e finanças</i>                                                                                                          | João Agripino                   | UDN          | PB          | Discurso sobre temas econômicos.                                                                                                                                         |
| 75        | 46/05/02    | VIII        | 103-113     | 54          | <i>Discussões sobre assuntos constitucionais</i>                                                                                                 | Segadas Vianna                  | PTB          | DF          | Importante discurso de Segadas Vianna comentando os trabalhos da Subcomissão "Ordem Econômica".                                                                          |
| 76        | 46/05/02    | VIII        | 113         | 54          | <i>Comissão de Investigação Econômica e Social</i>                                                                                               | Juraci Magalhães                | UDN          | BA          | Renúncia de Juraci Magalhães à Comissão.                                                                                                                                 |
| 77        | 46/05/02    | VIII        | 131-133     | 55          | <i>Transcrição da Introdução do Relatório do Presidente do Banco do Brasil</i>                                                                   | Fernandes Nóbrega               | UDN          | PB          | Transcrição do relatório que provocou polêmica nos meios empresariais.                                                                                                   |
| 78        | 46/05/07    | VIII        | 249-264     | 57          | <i>Sugestões à Comissão de Constituição</i>                                                                                                      | Berto Condé                     | PTB          | SP          | Discurso com sugestões sobre matéria econômico-financeira.                                                                                                               |
| 79        | 46/05/08    | VIII        | 291-298     | 58          | <i>Indicação sugerindo medidas urgentes de ordem econômica</i>                                                                                   | Daniel de Carvalho              | PR           | MG          | Parecer de Daniel Carvalho a Indicação nº 9 de Daniel Faraco.                                                                                                            |
| 80        | 46/05/08    | VIII        | 314-332     | 58          | <i>Discurso do Senador Luiz Carlos Prestes</i>                                                                                                   | Carlos Prestes                  | PCB          | DF          | Discurso contra o capital estrangeiro do principal líder da corrente "socialista".                                                                                       |
| 81        | 46/05/09    | VIII        | 397-402     | 59          | <i>A situação da pecuária no Brasil Central</i>                                                                                                  | Domingos Velasco                | ED           | GO          | Discurso denunciando o oligopsônio dos frigoríficos.                                                                                                                     |
| 82        | 46/05/13    | IX          | 7           | 61          | <i>Requerimento 129 sobre a nomeação de uma comissão de 8 membros para estudar a influência, na economia nacional, das tarifas alfandegárias</i> | Barbosa Lima Sobrinho e outros. | PSD          | PE          | Requerimento dos "desenvolvimentistas nacionalistas" do Nordeste, referente à política alfandegária.                                                                     |
| 83        | 46/05/13    | IX          | 9-18        | 61          | <i>Discurso sobre matéria constitucional</i>                                                                                                     | João Amazonas                   | PCB          | DF          | Analisa longamente e manifesta-se a favor dos dispositivos da Ordem Econômica e Social, e aborda a questão dos direitos trabalhistas.                                    |
| 84        | 46/05/16    | IX          | 203-209     | 64          | <i>Contribuição à feitura da Constituição</i>                                                                                                    | Daniel Faraco                   | PSD          | RS          | Faz a defesa da economia dirigida, inclusive citando Keynes.                                                                                                             |
| <b>Nº</b> | <b>Data</b> | <b>Vol.</b> | <b>Pág.</b> | <b>Ses.</b> | <b>Título</b>                                                                                                                                    | <b>Autor(es)</b>                | <b>Part.</b> | <b>Est.</b> | <b>Observações:</b>                                                                                                                                                      |

|           |             |             |             |             |                                                                                                     |                     |              |             |                                                                                                                                                                                 |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 85        | 46/05/17    | <b>IX</b>   | 259-260     | 65          | <i>Pedido de informações ao ministério da Fazenda sobre o café entregue aos torradores pelo DNC</i> | José Varela         | PSD          | RN          | Discurso sobre o assunto.                                                                                                                                                       |
| 86        | 46/05/17    | <b>IX</b>   | 265-279     | 65          | <i>Discurso do requerimento nº 74 sobre a Cia. Vale do Rio Doce</i>                                 | Israel Pinheiro     | PSD          | MG          | Importantíssimo discurso de Israel Pinheiro apresentando o relatório de sua gestão e discutindo a questão da forma de penetração do capital estrangeiro na economia brasileira. |
| 87        | 46/05/18    | <b>IX</b>   | 305-309     | 66          | <i>Direito de Propriedade: política a ser adotada em relação ao subsolo</i>                         | Ernani Sátiro       | UDN          | PB          | Discurso importante de Ernani Sátiro sobre o regime de minas e propriedade do subsolo. Defende sua emenda sobre o assunto.                                                      |
| 88        | 46/05/21    | <b>IX</b>   | 418-420     | 66          | <i>Atividades da Comissão de Investigação Econômica e Social</i>                                    | Alfredo Neves       | PSD          | MG          | Informe do presidente sobre o funcionamento da citada Comissão.                                                                                                                 |
| 89        | 46/05/21    | <b>IX</b>   | 427-428     | 66          | <i>Situação econômica do país</i>                                                                   | Jales Machado       | UDN          | GO          | Discurso sobre a questão da pecuária, mais uma vez denunciando a interferência do Estado no mercado.                                                                            |
| 90        | 45/05/21    | <b>IX</b>   | 438-449     | 66          | <i>Política mineira</i>                                                                             | Bernardes Filho     | PR           | MG          | Na verdade trata-se de um longo discurso de Bernardes Filho analisando as políticas governamentais do governo Valadares, especialmente sua política econômica.                  |
| 91        | 46/05/22    | <b>X</b>    | 47-52       | 68          | <i>A situação da Companhia Vale do Rio Doce</i>                                                     | Café Filho          | PSP          | RN          | Debate com Israel Pinheiro sobre a Vale do Rio Doce                                                                                                                             |
| 92        | 46/05/23    | <b>X</b>    | 91-111      | 69          | <i>Discurso sobre o primeiro aniversário da vida legal do Partido Comunista</i>                     | Luiz Carlos Prestes | PCB          | DF          | Longo discurso expondo a plataforma pecebista na revolução burguesa.                                                                                                            |
| 93        | 46/05/23    | <b>X</b>    | 110-119     | 69          | <i>Contribuição à feitura da Carta Constitucional.</i>                                              | Berto Condé         | PTB          | SP          | Discurso defendendo sua proposta de criação de uma Comissão de Investigação Econômica e Social.                                                                                 |
| 94        | 46/05/27    | <b>X</b>    | 275-278     | 71          | <i>Soerguimento da economia nacional</i>                                                            | Eunápio Queiroz     | PSD          | BA          | Discurso do deputado baiano sobre a situação do porto de Ilhéus.                                                                                                                |
| 95        | 46/05/27    | <b>X</b>    | 299-307     | 71          | <i>Industrialização do sertão do nordeste</i>                                                       | Dioclécio Dantas.   | PSD          | RN          | Discurso sobre a eletrificação do nordeste a e construção da hidroelétrica de Paulo Afonso.                                                                                     |
| 96        | 46/05/27    | <b>X</b>    | 307-312     | 71          | <i>O problema da cachoeira de Paulo Afonso</i>                                                      | Manuel Duarte       | UDN          | BA          | Idem.                                                                                                                                                                           |
| 97        | 46/05/28    | <b>X</b>    | 370-372     | 72          | <i>Aproveitamento da energia hidráulica da Cachoeira de Paulo Afonso</i>                            | José Joffili        | PSD          | RN          | Discurso importante onde inclusive cita Rômulo de Almeida.                                                                                                                      |
| 98        | 46/05/29    | <b>X</b>    | 382-384     | 73          | <i>Requerimento de informações e indicações ao Governo Federal</i>                                  | VVAA                | UDN          | BA          | Requerimento sobre (contra) a intervenção do governo no mercado do cacau.                                                                                                       |
| 99        | 46/05/29    | <b>X</b>    | 386-395     | 73          | <i>Discurso sobre matéria constitucional</i>                                                        | João Mendes         | UDN          | BA          | Discurso sobre a política social, onde afirma que a legislação trabalhista gerou a luta de classes, antes inexistente no país.                                                  |
| 100       | 46/05/29    | <b>X</b>    | 425-435     | 73          | <i>Lucros extraordinários</i>                                                                       | Osvaldo Lima        | PSD          | PE          | Discurso combatendo outro pronunciamento anterior de João Cleofas contra os lucros extraordinários.                                                                             |
| 101       | 46/05/29    | <b>X</b>    | 444         | 73          | <i>O sistema tributário brasileiro</i>                                                              | Goffredo Telles     | PSD          | SP          | Breve discurso solicitando anexação de seu trabalho sobre o assunto nos Anais da Constituinte.                                                                                  |
| 102       | 46/05/31    | <b>XI</b>   | 61-65       | 74          | <i>O andamento das obras empreendidas pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco</i>             | Ulisses Lins        | PSD          | PE          | Discurso de Ulisses Lins que é seguido de outro de Barbosa Lima Sobrinho defendendo o planejamento econômico para industrializar e eletrificar o nordeste.                      |
| 103       | 46/06/07    | <b>XI</b>   | 431         | 79          | <i>A discriminação de rendas</i>                                                                    | Leite Neto          | PSD          | SE          | Discurso efetuando longa análise e defendendo propostas sobre o sistema tributário na nova Constituição.                                                                        |
| 104       | 46/06/07    | <b>XI</b>   | 460-466     | 79          | <i>Da ordem econômica e social</i>                                                                  | Jurandir Pires      | UDN          | DF          | Longo discurso defendendo propostas ao Título "Da Ordem Econômica e Social".                                                                                                    |
| 105       | 46/06/12    | <b>XII</b>  | 235-239     | 82          | <i>Matéria constitucional</i>                                                                       | Agostinho Monteiro  | UDN          | PA          | Discurso criticando a política econômica estadonovista, especialmente o excesso de emissão monetária. Polemiza com Souza Costa.                                                 |
| 106       | 46/06/12    | <b>XII</b>  | 256-261     | 82          | <i>Crítica ao projeto da Constituição</i>                                                           | Hermes Lima         | ED           | DF          | Discurso de Hermes Lima defendendo a intervenção do Estado e os direitos sociais, que é seguido por um longo discurso de Aliomar Baleeiro.                                      |
| 107       | 46/06/13    | <b>XII</b>  | 346         | 83          | <i>Pedido de informações sobre prestação de contas do Instituto do Cacau</i>                        | Luís Vianna et. al. | UDN          | BA          | Breve discurso defendendo seu requerimento.                                                                                                                                     |
| 108       | 46/06/13    | <b>XII</b>  | 347-350     | 83          | <i>Defesa da política econômica do governo Vargas</i>                                               | Souza Costa         | PSD          | RS          | Defende a política econômica do governo Vargas.                                                                                                                                 |
| 109       | 46/06/13    | <b>XII</b>  | 350-356     | 83          | <i>Justificação de emendas ao projeto de Constituição</i>                                           | Daniel Faraco       | PSD          | RS          | Longo discurso defendendo suas emendas criando o CNC/Conselho Nacional de Economia e assegurando a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas.                      |
| 110       | 46/06/13    | <b>XII</b>  | 385-387     | 83          | <i>Matéria constitucional</i>                                                                       | Etelvino Lins       | PSD          | PE          | Discurso elogiando das diretrizes econômicas do subprojeto "Da Ordem Econômica e Social", redigido por Agamenon Magalhães.                                                      |
| 111       | 46/06/14    | <b>XIII</b> | 192-203     | 85          | <i>Crítica do projeto de Constituição pelo deputado Gilberto Freire</i>                             | Gilberto Freire     | UDN          | PE          | Discurso defendendo emendas ao projeto, especialmente a que eliminava a expressão "justiça social" do texto da Constituição.                                                    |
| <b>Nº</b> | <b>Data</b> | <b>Vol.</b> | <b>Pág.</b> | <b>Ses.</b> | <b>Título</b>                                                                                       | <b>Autor(es)</b>    | <b>Part.</b> | <b>Est.</b> | <b>Observações:</b>                                                                                                                                                             |
| 112       | 46/06/17    | <b>XIII</b> | 348-356     | 86          | <i>Crítica ao projeto da Constituição pelo Deputado Café Filho</i>                                  | Café Filho          | PSP          | RN          | Discurso justificando emendas.                                                                                                                                                  |

|     |          |       |         |      |                                                                                                 |                       |       |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|----------|-------|---------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 113 | 46/06/17 | XIII  | 363-391 | 86   | <i>Crítica ao projeto de Constituição pelo Senador Carlos Prestes</i>                           | Carlos Prestes        | PCB   | DF   | Longo discurso onde cita Roberto Simonsen e a "deterioração dos termos de intercâmbio".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 114 | 46/06/17 | XIV   | 34-47   | 87   | <i>Assuntos econômicos e doutrinários</i>                                                       | Toledo Piza           | UDN   | SP   | Discurso sobre o título "Da ordem econômica e social". Crítica o intervencionismo estatal na economia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 115 | 46/06/21 | XIV   | 309-313 | 88   | <i>Rumos leigos à Constituição</i>                                                              | Segadas Vianna        | PTB   | DF   | Discurso defendendo emendas. Elogia os dispositivos da "Ordem Econômica e Social" redigidos por Agamenon Magalhães.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 116 | 46/06/24 | XIV   | 568-576 | 89   | <i>Justificação de emendas do PSD/RS</i>                                                        | Adroaldo Costa        | PSD   | RS   | Discurso defendendo emendas ao projeto e abordando questões econômicas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 117 | 46/06/25 | XV    | 33-42   | 90   | <i>O problema das minas</i>                                                                     | José Joffili          | PSD   | PB   | Discurso articulado sobre os dispositivos constitucionais que regulamentavam a questão da propriedade do subsolo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 118 | 46/06/26 | XVII  | 40-42   | 91   | <i>O problema constitucional e a Legislação do Trabalho.</i>                                    | João Amazonas         | PCB   | DF   | Defesa de propostas da bancada do PCB à organização sindical e do trabalho.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 119 | 46/06/28 | XVII  | 116-125 | 93   | <i>A consolidação do regime democrático no Brasil</i>                                           | Etelvino Lins         | PSD   | PE   | Discurso sobre o título "Da ordem econômica e social" e defendendo a intervenção do Estado na economia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 120 | 46/07/01 | XVII  | 138-139 | 94   | <i>A ordem econômica no projeto da Constituição</i>                                             | Jales Machado         | PSD   | GO   | Breve discurso justificando emendas ao título "Da ordem econômica e social".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 121 | 46/07/02 | XVII  | 210-211 | 95   | <i>A extinção do DNC</i>                                                                        | Erasto Gaertner       | UDN   | PR   | Justifica requerimento sobre os estoques das cotas de sacrifício existentes no extinto DNC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 122 | 46/07/03 | XVII  | 253-255 | 96   | <i>O patrimônio do extinto DNC</i>                                                              | Carlos Pinto          | PSD   | RJ   | Defende os interesses dos lavradores na questão da liquidação do DNC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 123 | 46/07/04 | XVII  | 330-331 | 98   | <i>Êxodo dos camponeses</i>                                                                     | Carlos Pinto          | PSD   | RJ   | Reinvidica subsídios para os fazendeiros de café análogos aos que são dados aos torradores/industriais.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 124 | 46/07/08 | XVII  | 394     | 99   | <i>Os organismos estatais e as autarquias no Estado Novo</i>                                    | Juraci Magalhães      | UDN   | BA   | Justifica requerimento de informações sobre o funcionamento da FGV/Fundação Getúlio Vargas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 125 | 46/07/08 | XVII  | 405-413 | 99   | <i>Discussão sobre matéria constitucional</i>                                                   | Barbosa Lima Sobrinho | PSD   | PE   | Justifica emendas e defende ampla intervenção do Estado na economia e concessão de direitos sociais aos trabalhadores.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 126 | 46/07/08 | XVII  | 414-419 | 99   | <i>A futura Constituição e os interesses das classes</i>                                        | Dioclécio Duarte      | PSD   | RN   | Justifica emendas ao Projeto da Constituição e critica o liberalismo econômico.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 127 | 46/07/09 | XVIII | 25-30   | 100  | <i>Indicação sugerindo a criação de um órgão destinado a incrementar a cultura do trigo</i>     | Horácio lafer         | PSD   | SP   | Justifica indicação nº 173 sugerindo a criação de um órgão para estimular a substituição de importações na cultura do trigo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 128 | 46/07/09 | XVIII | 36-40   | 100  | <i>O problema do Vale do São Francisco</i>                                                      | Oswaldo Studart       | PSD   | CE   | Justifica emenda criando dispositivo reservando verba para promover a industrialização do Vale do São Francisco.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 129 | 46/07/10 | XVIII | 72-74   | 101  | <i>O caso do trigo</i>                                                                          | Aliomar Baleeiro      | UDN   | BA   | Comenta indicação anterior de Horácio Lafer sobre o problema do trigo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 130 | 46/07/11 | XVIII | 122-123 | 102  | <i>Indicação sugerindo a extinção do DASP</i>                                                   | Epílogo Campos        | UDN   | PA   | Defende indicação sugerindo a substituição do DASP por um Conselho Federal do Serviço Público.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 131 | 46/07/15 | XVIII | 210-213 | 104  | <i>Matéria constitucional; o problema rural</i>                                                 | João Aguiar           | PSD   | PR   | Defende a proibição da imigração japonesa e lamenta-se pelo êxodo rural.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 132 | 46/07/17 | XVIII | 249-250 | 105  | <i>Pedido de informações sobre o andamento dos trabalhos de exploração do Petróleo na Bahia</i> | Fróis da Mota         | PSD   | BA   | Discurso de cunho desenvolvimentista fazendo a apologia da exploração do Petróleo e defendendo sua existência na Bahia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 133 | 46/07/17 | XVIII | 287-288 | 106  | <i>Crise na lavoura canavieira</i>                                                              | Bastos Tavares        | PSD   | RJ   | Discurso desmentindo a ocorrência de uma greve dos plantadores de cana na região de Campos, no estado do Rio de Janeiro, contra a política do DNC. Defende a política do IAA contra as críticas de Carlos Pinto, seu correligionário.                                                                                                                                                                                                        |
| 134 | 46/07/18 | XVIII | 332-334 | 107  | <i>Parecer de Jorge Amado à indicação da bancada udenista sobre os cacauicultores</i>           | Jorge Amado           | PCB   | DF   | Parecer favorável de Jorge Amado e da bancada comunista à indicação udenista solicitando restituição aos cacauicultores do lucro obtido pelo Instituto do Cacau da Bahia pela venda do produto em mercados estrangeiros. Entretanto, diverge da justificação udenista, ao afirmar que a política da autarquia foi positiva no sentido de livrar os produtores do produto da exploração das grandes casas exportadoras estrangeiras de cacau. |
| 135 | 46/07/18 | XVIII | 367-369 | 107  | <i>Liberção do fabrico e comércio do açúcar</i>                                                 | Carlos Pinto          | PSD   | RJ   | Justifica indicação sugerindo ao Executivo medidas para liberar o comércio do açúcar do controle do IAA, acusando as políticas do órgão de favorecer os usineiros.                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Nº  | Data     | Vol.  | Pág.    | Ses. | Título                                                                                          | Autor(es)             | Part. | Est. | Observações:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|           |             |              |             |             |                                                                             |                          |              |             |                                                                                                                                                                                          |
|-----------|-------------|--------------|-------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 136       | 46/07/19    | <b>XVIII</b> | 435-439     | 108         | <i>Potencial econômico do Brasil</i>                                        | Jales Machado            | UDN          | GO          | Apresenta propostas sobre matéria tributária, imposto sobre combustíveis e territorial.                                                                                                  |
| 137       | 46/07/22    | <b>XIX</b>   | 10-11       | 109         | <i>Os trabalhos da Comissão de Estudos Econômicos e Sociais</i>             | Jurandir Pires           | UDN          | DF          | Crítica os trabalhos da citada Comissão e reclama contra o excesso de emendas sem pareceres claros.                                                                                      |
| 138       | 46/07/23    | <b>XIX</b>   | 69-73       | 110         | <i>Indicação sobre a política de preços</i>                                 | Alde Sampaio             | UDN          | PE          | Defende Indicação 200 combatendo a política de preços do governo e sugerindo outras medidas de controle da inflação que não o tabelamento.                                               |
| 139       | 46/07/24    | <b>XIX</b>   | 133-135     | 111         | <i>Convocação do ministro da Fazenda para comparecer à Assembléia</i>       | João Cleofas             | UDN          | PE          | Crítica a postura do ministério da Fazenda de se recusar a fornecer informações sobre o desempenho da economia brasileira durante a guerra.                                              |
| 140       | 46/07/25    | <b>XIX</b>   | 210-219     | 112         | <i>A ordem econômica no projeto da Constituição</i>                         | Israel Pinheiro          | PSD          | MG          | Longo e importante discurso examinando cada um dos dispositivos do título "Ordem Econômica e Social" e justificando emendas. TESE                                                        |
| 141       | 46/07/30    | <b>XIX</b>   | 295-300     | 114         | <i>O princípio do custo histórico na avaliação de capitais estrangeiros</i> | Vieira de Melo           | PSD          | BA          | Primeiro de uma série de discursos sobre a questão do "custo histórico", que causou grande celeuma durante os trabalhos constituintes.                                                   |
| 142       | 46/07/31    | <b>XIX</b>   | 345-350     | 115         | <i>O custo histórico na avaliação de capitais</i>                           | Vieira de Melo           | PSD          | BA          | Longo e fundamentado discurso sobre o assunto.                                                                                                                                           |
| 143       | 46/08/01    | <b>XIX</b>   | 398-401     | 116         | <i>Os chamados sistemas de custo da produção</i>                            | Vieira de Melo           | PSD          | BA          | Combate o argumento de que a adoção do princípio do custo histórico afugentaria o capital estrangeiro.                                                                                   |
| 144       | 46/08/02    | <b>XX</b>    | 40-42       | 117         | <i>A crise na Pecuária</i>                                                  | Dolor de Andrade         | UDN          | MT          | Breve discurso justificando requerimento para uma Comissão de Investigação sobre o problema da pecuária.                                                                                 |
| 145       | 46/08/02    | <b>XX</b>    | 60-63       | 118         | <i>Pedido de esclarecimentos sobre a situação financeira</i>                | Jurandir Pires           | UDN          | DF          | Justifica requerimento e crítica e política econômica do ministério da Fazenda, especialmente a política creditícia.                                                                     |
| 146       | 46/08/05    | <b>XX</b>    | 97-105      | 118         | <i>A política das autarquias</i>                                            | Carlos Filho             | PSD          | RJ          | Crítica às autarquias em geral e, especialmente, aos comerciantes dos produtos primários, a seu ver os grandes beneficiários da intervenção das autarquias em detrimento dos produtores. |
| 147       | 46/08/07    | <b>XX</b>    | 155-157     | 120         | <i>Requerimento sobre as atividades do DNC</i>                              | Fernandes Távora         | UDN          | CE          | Solicita informações sobre tramitação de seu requerimento sobre o DNC.                                                                                                                   |
| 148       | 46/08/07    | <b>XX</b>    | 158-161     | 120         | <i>O problema da triticultura nacional</i>                                  | João Botelho             | PSD          | PA          | Aborda o problema do trigo e justifica requerimento sobre o assunto.                                                                                                                     |
| 149       | 46/08/07    | <b>XX</b>    | 162-163     | 120         | <i>Justificando emenda ao projeto da Constituição</i>                       | Daniel Faraco            | PSD          | RS          | Defende sua emenda determinando a criação do CNE/Conselho Nacional de Economia, e crítica a atuação de Prado Kelly na rejeição de sua emenda na Comissão de Constituição                 |
| 150       | 46/08/07    | <b>XX</b>    | 163-177     | 120         | <i>Extinção do Instituto do Sal</i>                                         | Dioclécio Duarte         | PSD          | RN          | Longo e importante discurso justificando requerimento defendendo a manutenção do INS/Instituto Nacional do Sal.                                                                          |
| 151       | 46/08/07    | <b>XX</b>    | 187-194     | 120         | <i>A crise econômica pastoril no Brasil</i>                                 | Wellington Brandão       | PSD          | MG          | Longo discurso criticando a política creditícia do Banco do Brasil em relação à pecuária, no qual há várias informações sobre o funcionamento do mercado do produto.                     |
| 152       | 46/08/07    | <b>XX</b>    | 198-200     | 120         | <i>Discurso sobre a crise açucareira nacional</i>                           | Pereira Pinto            | PSD          | RJ          | Discurso defendendo a política do IAA das críticas efetuadas por vários parlamentares em plenário.                                                                                       |
| 153       | 46/08/07    | <b>XX</b>    | 200-207     | 120         | <i>Matéria Constitucional</i>                                               | Amando Fontes            | PR           | SE          | Discurso prolixo justificando suas emendas ao Projeto da Constituição e combatendo a intervenção do Estado na economia.                                                                  |
| 154       | 46/08/09    | <b>XX</b>    | 277-281     | 122         | <i>Discursos sobre o DNC</i>                                                | Toledo Piza/Carlos Pinto | UDN          | SP          | Discursos de Toledo Piza e Carlos Pinto sobre o DNC, o primeiro louvando a extinção da autarquia.                                                                                        |
| 155       | 46/08/09    | <b>XX</b>    | 290-296     | 122         | <i>A indústria açucareira de Alagoas</i>                                    | Ismar de Góis            | PSD          | AL          | Defende a manutenção do IAA e busca refutar a tese de que seja um órgão dos usineiros.                                                                                                   |
| 156       | 46/08/09    | <b>XX</b>    | 296-299     | 122         | <i>A posição do presidente da República</i>                                 | Jurandir Pires           | UDN          | DF          | Crítica o excesso de decretos governamentais extinguindo pura e simplesmente os institutos, sem um estudo mais acurado sobre sua viabilidade.                                            |
| 157       | 46/08/12    | <b>XX</b>    | 327         | 123         | <i>Parece à indicação sobre o problema da pecuária</i>                      | Alfredo Sá               | PSD          | MG          | Parecer à indicação de Prestes sobre o problema da Pecuária.                                                                                                                             |
| 158       | 46/08/12    | <b>XX</b>    | 329-334     | 123         | <i>Parecer à indicação sobre o trigo</i>                                    | Daniel de Carvalho       | PR           | MG          | Importantíssimos pareceres de membros da "Comissão das Indicações" à proposição de H. lafer sugerido a criação de um órgão destinado a incrementar a produção do Trigo.                  |
| <b>Nº</b> | <b>Data</b> | <b>Vol.</b>  | <b>Pág.</b> | <b>Ses.</b> | <b>Título</b>                                                               | <b>Autor(es)</b>         | <b>Part.</b> | <b>Est.</b> | <b>Observações:</b>                                                                                                                                                                      |
| 159       | 46/08/12    | <b>XX</b>    | 338-338     | 123         | <i>A política do Instituto do Açúcar e do Alcool</i>                        | Carlos Pinto             | PSD          | RJ          | Mais um discurso do parlamentar sobre o IAA.                                                                                                                                             |

| 160 | 46/08/12 | XX    | 344              | 123  | <i>Uma questão de ordem sobre o CNE/Conselho Nacional de Economia</i>                                                                                                                                          | Daniel Faraco          | PSD   | RS   | Breve questão de ordem sobre o assunto.                                                                                                                                                                      |
|-----|----------|-------|------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 161 | 46/08/12 | XX    | 360-362          | 123  | <i>Extinção dos Institutos e Autarquias</i>                                                                                                                                                                    | Alfredo Sá             | PSD   | MG   | Veemente defesa de extinção de todas as autarquias, mostrando cisão na bancada governista sobre o assunto.                                                                                                   |
| 162 | 46/08/12 | XX    | 376-381          | 123  | <i>O projeto da Constituição</i>                                                                                                                                                                               | Daniel de Carvalho     | PR    | MG   | Discurso analisando vários aspectos do Projeto da Constituição.                                                                                                                                              |
| 163 | 46/08/13 | XXI   | 5                | 124  | <i>Transcrição de uma entrevista do ministério da Fazenda</i>                                                                                                                                                  | SSAA                   | VVPP  | VVEE | Transcrição da entrevista com Gastão Vidigal.                                                                                                                                                                |
| 164 | 46/08/13 | XXI   | 74               | 125  | <i>O problema econômico nacional</i>                                                                                                                                                                           | Jurandir Pires         | UDN   | DF   | Discurso de J. Pires justificando emendas sobre matéria econômica.                                                                                                                                           |
| 165 | 46/08/14 | XXI   | 148-149          | 127  | <i>O poder econômico no projeto da Constituição</i>                                                                                                                                                            | Jurandir Pires         | UDN   | DF   | Votação e rejeição da emenda de J. Pires.                                                                                                                                                                    |
| 166 | 46/08/15 | XXI   | 195-196          | 128  | <i>Revisão da tarifa aduaneira</i>                                                                                                                                                                             | Aliomar Baleeiro       | UDN   | BA   | Comentário à entrevista do ministro da Fazenda, Gastão Vidigal.                                                                                                                                              |
| 167 | 46/08/15 | XXI   | 253-255          | 129  | <i>Concessão de Serviços Públicos</i>                                                                                                                                                                          | Artur Bernardes        | PR    | MG   | Votação e rejeição da emenda de Artur Bernardes proibindo a concessão de serviços públicos a empresas de capital estrangeiro.                                                                                |
| 168 | 46/08/19 | XXI   | 385-386          | 133  | <i>A política açucareira</i>                                                                                                                                                                                   | Ismar de Góis          | PSD   | AL   | Mais uma defesa do IAA pelo ex-interventor do estado de Alagoas.                                                                                                                                             |
| 169 | 46/08/21 | XXII  | 95-96            | 137  | <i>O problema do açúcar</i>                                                                                                                                                                                    | Alfredo Sá             | PSD   | MG   | Violento ataque do parlamentar mineiro contra o IAA.                                                                                                                                                         |
| 170 | 46/08/21 | XXII  | 111-115          | 137  | <i>A proibição dos trusts e monopólios</i>                                                                                                                                                                     | Maurício Grabois       | PCB   | DF   | Votação e rejeição da emenda da bancada comunista proibindo os parlamentares de ocuparem cargos em grandes firmas oligopolistas, antes e depois dos exercício dos mandatos.                                  |
| 171 | 46/08/22 | XXII  | 178-179          | 139  | <i>Um pedido de transcrição</i>                                                                                                                                                                                | Toledo Piza            | UDN   | SP   | Solicitação de transcrição nos <i>Anais</i> de estudo sobre a situação econômico-financeira do país elaborado por Herbert Levy e publicado no <i>Estado de São Paulo</i> nos dias 15 e 17 de agosto de 1946. |
| 172 | 46/08/23 | XXII  | 308-313          | 142  | <i>Um discurso do deputado Eusébio Rocha sobre o orientação administrativa e financeira do Brasil</i>                                                                                                          | Eusébio Rocha          | PTB   | SP   | Justificativa de emenda 189 determinando a criação de uma órgão consultivo junto ao presidente e ao ministérios da Fazenda para auxiliar na elaboração da política econômico-financeira.                     |
| 173 | 46/08/27 | XXIII | 42-49            | 146  | <i>Nacionalização das minas e propriedade de jazidas</i>                                                                                                                                                       | Segadas Vianna         | PTB   | DF   | Discurso "desenvolvimentista-nacionalista", dando o parecer geral da bancada petebista ao título "Ordem Econômica e Social".                                                                                 |
| 174 | 46/08/27 | XXIII | 54-59            | 147  | <i>Votação do Título "Ordem Econômica e Social" do Projeto Revisto</i>                                                                                                                                         | João Amazonas          | PCB   | DF   | Discurso dando o parecer geral da bancada pecebista sobre o Título em votação.                                                                                                                               |
| 175 | 46/08/27 | XXIII | 63-71            | 147  | <i>Debates sobre os dispositivos referentes à propriedade das minas</i>                                                                                                                                        | VVAA                   | VVPP  | VVEE | Debates sobre o art. 152, do Projeto Revisto.                                                                                                                                                                |
| 176 | 46/08/28 | XXIII | 94-116           | 148  | <i>Debates sobre os artigos 145 e 146 do título "Ordem Econômica e Social" do Projeto Revisto</i>                                                                                                              | VVAA                   | VVPP  | VVEE | Debates sobre os arts. 145-146 do Projeto Revisto, com discursos e intervenções de vários parlamentares.                                                                                                     |
| 177 | 46/08/28 | XXIII | 159-163          | 149  | <i>Discurso de Euzébio Rocha denunciando pressões das empresas estrangeiras para que o governo brasileiro use o saldo acumulado no estrangeiro para a encampação de empresas deficitárias e superfaturadas</i> | Eusébio Rocha          | PTB   | SP   | Apresenta e defende requerimento nacionalista.                                                                                                                                                               |
| 178 | 46/08/28 | XXIII | 176-197          | 150  | <i>Debates sobre nacionalização das concessionárias e o critério do custo histórico</i>                                                                                                                        | VVAA                   | VVPP  | VVEE | Debates sobre o art. 149 do Projeto Revisto, com discursos e intervenções de vários parlamentares.                                                                                                           |
| 179 | 46/08/30 | XXIII | 246-263; 277-279 | 152  | <i>Debates sobre a questão da propriedade privada do subsolo</i>                                                                                                                                               | VVAA                   | VVPP  | VVEE | Debates sobre o art. 153 do Projeto Revisto, com discursos e intervenções de vários parlamentares.                                                                                                           |
| 180 | 46/08/30 | XXIII | 283-286          | 153  | <i>Debates sobre emenda de Barbosa Lima Sobrinho referente a protecionismo econômico</i>                                                                                                                       | Barbosa Lima Sobrinho  | PSD   | PE   | Votação e rejeição da emenda de Barbosa Lima.                                                                                                                                                                |
| 181 | 46/08/30 | XXIII | 296-298          | 154  | <i>Discurso de Prestes defendendo sua emenda rejeitada facilitando a distribuição de terras devolutas aos caponenses sem-terra</i>                                                                             | Carlos Prestes         | PCB   | DF   | Votação e rejeição da emenda de Prestes.                                                                                                                                                                     |
| 182 | 46/09/03 | XXIV  | 90-104           | 160  | <i>Um discurso do deputado Hugo Borghi sobre os negócios do algodão</i>                                                                                                                                        | Hugo Borghi            | PTB   | SP   | Discurso de Hugo Borghi defendendo-se das acusações da bancada udenista sobre enriquecimento ilícito no caso do algodão.                                                                                     |
| 183 | 46/09/05 | XXIV  | 227-231          | 162  | <i>Debates sobre a criação do Conselho Nacional de Economia</i>                                                                                                                                                | Daniel Faraco          | PSD   | RS   | Discussão e aprovação da emenda instituindo o CNE/Conselho Nacional de Economia.                                                                                                                             |
| 184 | 46/09/10 | XXV   | 40-58            | 168  | <i>Relatório do deputado Horácio Lafer sobre a situação econômico-financeira</i>                                                                                                                               | Horácio lafer          | PSD   | SP   | Longo relatório final apresentado pelo relator Horácio Lafer resumindo os trabalhos da Comissão de Investigação Econômica e Social.                                                                          |
| 185 | 46/09/10 | XXV   | 112-116          | 169  | <i>Concessão ou autorização das quedas d'água</i>                                                                                                                                                              | Vieira de Melo et. al. | PSD   | BA   | Debates sobre a emenda supressiva (rejeitada) de Vieira de Melo ao art. 25 das Disposições Transitórias.                                                                                                     |
|     |          |       |                  |      |                                                                                                                                                                                                                |                        |       |      |                                                                                                                                                                                                              |
|     |          |       |                  |      |                                                                                                                                                                                                                |                        |       |      |                                                                                                                                                                                                              |
| Nº  | Data     | Vol.  | Pág.             | Ses. | Título                                                                                                                                                                                                         | Autor(es)              | Part. | Est. | Observações:                                                                                                                                                                                                 |
| 186 | 46/09/10 | XXV   | 124              | 169  | <i>A propósito da navegação de cabotagem</i>                                                                                                                                                                   | Daniel Faraco          | PSD   | RS   | Discussão e aprovação da emenda às Disposições Transitórias permitindo a navegação de cabotagem de navios estrangeiros em caso                                                                               |

|     |          |      |         |     |                                                                |                  |     |    |                                                                                                                                             |
|-----|----------|------|---------|-----|----------------------------------------------------------------|------------------|-----|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |          |      |         |     |                                                                |                  |     |    | de necessidade pública.                                                                                                                     |
| 187 | 46/09/11 | XXV  | 213     | 172 | Reajustamento dos interesses da Pecuária                       | Ernani Sátiro    | UDN | PB | Discurso defendendo proposta às Disposições Transitórias da Constituição, anistiando dívidas dos pecuaristas.                               |
| 188 | 46/09/12 | XXV  | 296     | 173 | Sobre a lavoura e o financiamento do algodão                   | Clemente Mariani | UDN | BA | Debates sobre artigo das disposições transitórias referentes a financiamento do algodão.                                                    |
| 189 | 46/09/14 | XXVI | 12-16   | 176 | A intervenção da União no domínio econômico                    | Ataliba Nogueira | PSD | SP | Justifica emenda de redação e sublinha o caráter inequivocamente anti-liberal dos artigos 145 e 146 do título "Ordem Econômica e Social".   |
| 190 | 46/09/16 | XXVI | 95-100  | 177 | Congratulações pela encampação da São Paulo Railway            | Sampaio Vidal    | PSD | SP | Louva a medida do interventor Macedo Soares de encampar a São Paulo Railway. Seguem-se debates e declaração de voto do PCB contra a medida. |
| 191 | 46/09/18 | XXVI | 122-139 | 178 | O aproveitamento das reservas minerais e de energia hidráulica | Atílio Vivácqua  | PSD | ES | Longo estudo do senador capixaba sobre o art. 153, § 1º.                                                                                    |

## ANEXO 2: AS DIFERENTES VIAS DE DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUINTE DE 1946:

### TÍTULO V: *Da Ordem Econômica e Social*

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

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

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

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

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

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

**Art 150** - A lei criará estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária.

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

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

**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.

§ 1º - 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 acordo com a natureza delas.

§ 2º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

§ 3º - 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.

§ 4º - 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.

| <b><u>NEOLIBERAL</u></b><br>(PSD/ RJ; PSD/ SP; UDN/ BA; UDN/ GO;<br>UDN/ RN; UDN/ SE; UDN/ SP; UDN/ SC;<br>PR/ MG; PR/ PE; PR/ SP)                                                                                                                                     | <b><u>DESENVOLVIMENTISTA SETOR PRIVADO</u></b><br>(PSD/ SP; PSD/ RS; UDN/ PE; UDN/ BA;<br>PTB/ SP)                                                                                                                                                                                               | <b><u>NÃO-NACIONALISTA SETOR PÚBLICO</u></b><br>(PSD/ AM; (PSD/ SP; PSD/ MG; PSD/ SE;<br>PSD/ RS; PSD/ SC; PSD/ RJ)                                                                                                                                                                      | <b><u>NACIONALISTA SETOR PÚBLICO</u></b><br>(PSD/ PA; PSD/ BA; PSD/ PE; PSD/ RN;<br>PTB; PCB; ED)                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Art. 145.</b> A Ordem Econômica e Social tem por base a <i>iniciativa individual e por objeto a valorização do indivíduo</i> , de modo a que todos concorram em justa, proporcional e progressiva medida de suas forças, para o maior bem-estar de cada um. (Emenda | <b>Art. 145.</b> A Ordem Econômica tem por base a <i>liberdade de ação particular</i> , subordinada, porém, ao interesse público e aos preceitos de justiça social regulados por lei. (Emenda nº 490, Alde Sampaio & João Cleofas, UDN-PE).                                                      | <b>Art. 145.</b> A ordem econômica tem por base os <i>princípios da justiça social</i> , conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização humana do trabalho.                                                                                                                     | <b>Art. 145.</b> A ordem econômica tem por base os <i>princípios da justiça social</i> , conciliando a liberdade de iniciativa ou de empresa com a valorização humana do trabalho.                                                                                        |
| <b>Art. 145 (variante).</b> A ordem econômica baseia-se na <i>iniciativa individual</i> , no poder de criação e de invenção do indivíduo, exercido dentro dos limites do bem público. (substitutivo Gaston Englert, nº 4.072).                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Art. 145 (variante):</b> A ordem econômica tem por base os <i>princípios da justiça social</i> , conciliando a liberdade de iniciativa particular com a intervenção do Estado (Emenda Costa Neto, IV: 272)                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Parágrafo Único.</b> São <i>meios assecuratórios do equilíbrio social</i> , a tributação, a educação e a assistência. (Emenda E. Duvivier, C.C, IV:                                                                                                                 | <b>Parágrafo Único.</b> O trabalho é um <i>dever social</i> que ao Estado cumpre proteger tendo em conta a assiduidade do trabalho. (Emenda João                                                                                                                                                 | <b>Parágrafo Único.</b> O trabalho é <i>dever social</i> e será assegurado a todos em condições que possibilitem existência digna (emenda nº                                                                                                                                             | <b>Parágrafo Único.</b> <i>É assegurado a todos trabalho</i> que possibilite existência digna.                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Parágrafo Único (1).</b> É assegurado socorro ao trabalho <i>nos limites das forças da Nação</i> .                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Art. 146.</b> <i>É vedado aos governos o estabelecimento de qualquer controle que suprima os efeitos da lei econômica da oferta e da procura</i> , salvo nos períodos de guerra, de extrema escassez, ou de excedentes gravosos (emenda nº 1.113 Jales Machado,     | <b>Art. 146.</b> A intervenção do Estado no domínio econômico, <i>para suprir deficiências da iniciativa individual</i> e, mediante lei especial, para coordenar os fatores de produção, terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição. | <b>Art. 146.</b> A União é reconhecida a faculdade, mediante lei especial, <i>de intervir no domínio econômico e de monopolizar determinada indústria ou ramo de atividade</i> . A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta | <b>Art. 146.</b> A intervenção no domínio econômico será fixada em lei, <i>dentro dos limites que o interesse público aconselhar, podendo a União monopolizar determinada indústria ou atividade econômica</i> , nos termos em que for autorizada, mediante lei especial. |
| <b>Art. 146 (1).</b> A União poderá intervir no domínio econômico mediante lei especial, tendo essa faculdade por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição. “substitutivo                                         | <b>Art. 146 (1).</b> A União poderá intervir no domínio econômico mediante lei especial, tendo essa faculdade por base o interesse público e por limites os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição (emenda nº 3.306, Adroaldo.                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Art. 146 (1).</b> A lei federal poderá autorizar a nacionalização, por <i>transferência do domínio público, de determinado conjunto de indústria</i> , de serviços públicos ou de ramo do comércio, mediante justa indenização em                                      |
| <b>Parágrafo Único.</b> É vedado ao poder público <i>cercear de qualquer modo</i> a produção, circulação e consumo de bens necessário à subsistência ou a um padrão                                                                                                    | <b>Parágrafo Único.</b> {Omissa}. (emenda nº 491, supressiva, de Alde Sampaio e João Cleofas).                                                                                                                                                                                                   | <b>Parágrafo Único.</b> A lei que regular o trabalho, a produção e o <i>consumo</i> <i>poderá estabelecer as limitações exigidas pelo bem público</i> .                                                                                                                                  | <b>Parágrafo Único.</b> A lei que regular o trabalho, a produção e o consumo, <i>poderá estabelecer as limitações exigidas pelo bem público</i> .                                                                                                                         |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Art. 147.</b> O <i>uso da propriedade</i> será condicionado ao bem-estar social (emenda nº 1.335, Sampaio Vidal; substitutivo Gaston Englert)                                                                                                                                                          | <b>Art. 147.</b> O <i>uso da propriedade</i> está condicionada ao bem-estar social (emenda 2.051 Horácio Lafer e PSD paulista).                                                                                                                                                                           | <b>Art. 147.</b> O <i>uso da propriedade</i> será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141 # 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual                                                                                                  | <b>Art. 147.</b> O <i>direito de propriedade e o seu uso</i> serão condicionados ao bem estar social, <i>distribuindo-se a propriedade</i> pelo maior número e possibilitando-se a todos iguais oportunidades.                                                                                                                                                                    |
| <b><u>NEOLIBERAL</u></b><br>(PSD/ RJ; PSD/ SP; UDN/ BA; UDN/ GO; UDN/ RN; UDN/ SE; UDN/ SP; UDN/ SC; PR/ MG; PR/ PE; PR/ SP)                                                                                                                                                                              | <b><u>DESENVOLVIMENTISTA SETOR PRIVADO</u></b><br>(PSD/ SP; PSD/ RS; UDN/ PE; UDN/ BA; PTB/ SP)                                                                                                                                                                                                           | <b><u>NÃO-NACIONALISTA SETOR PÚBLICO</u></b><br>(PSD/ AM; (PSD/ SP; PSD/ MG; PSD/ SE; PSD/ RS; PSD/ SC; PSD/ RJ)                                                                                                                                                                                          | <b><u>NACIONALISTA SETOR PÚBLICO</u></b><br>(PSD/ PA; PSD/ BA; PSD/ PE; PSD/ RN; PTB; PCB; ED)                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Art. 147 (1).</b> O <i>direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse coletivo</i> . A lei facilitará a aquisição da propriedade imóvel ao maior número possível de cidadão. (emenda de Mário Masagão na Comissão da Constituição).                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>Art. 147 (1).</b> O <i>uso da propriedade</i> será condicionado ao bem-estar social de modo a permitir a justa distribuição da propriedade com iguais oportunidades para todos os cidadãos (emenda de Ivo d'Aquino na Comissão da Constituição).                                                       | <b>Art. 147 (1).</b> O <i>direito de propriedade e o seu uso</i> serão condicionados ao bem estar social, de modo que permita a justa distribuição dela, com iguais oportunidades para todos.                                                                                                                                                                                     |
| <b>Art. 148.</b> A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros, | <b>Art. 148.</b> A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros, | <b>Art. 148.</b> A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros, | <b>Art. 148.</b> Os trusts, cartéis, ou ajustes de qualquer organização ou indivíduo, sejam de que natureza forem, para dominar os mercados internos, eliminar os concorrentes e explorar os consumidores pelos preços ou qualquer <i>outra forma de opressão</i> , serão declarados fora da lei e dissolvidos de acordo com a legislação especial que for votada pelo Congresso. |
| <b>Art. 149.</b> A <i>lei regulará</i> o regime dos bancos de depósito e das empresas de seguro e capitalização e de fins análogos, com as adequadas diferenciações entre os institutos nacionais e estrangeiros.                                                                                         | <b>Art. 149.</b> A <i>lei regulará</i> as condições de concorrência entre os bancos de depósito, as empresas de seguro e de capitalização e outras de fins análogos, de modo que o capital de procedência estrangeira <i>não se coloque em situação de predominância</i> sobre o capital nacional.        | <b>Art. 149.</b> A <i>lei regulará</i> o regime dos bancos de depósito e das empresas de seguro e capitalização e de fins análogos, com as adequadas diferenciações entre os institutos nacionais e estrangeiros.                                                                                         | <b>Art. 149.</b> A lei regulará a <i>nacionalização</i> progressiva dos bancos de depósito e das empresas de seguro em <i>todas as suas modalidades</i> .                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Parágrafo Único.</b> O capital estrangeiro investido ou para reinvestimento no país gozará, com as restrições constantes desta Constituição, de tratamento igual ao concedido ao nacional.                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Omissa.</b> (emendas nº 1.566 e 3.285 de Amando Fontes e Ferreira de Souza suprimindo o dispositivo).                                                                                                                                                                                                  | <b>Art. 150.</b> A lei estimulará o espírito de empreendimento instituindo meios de amparo às pequenas explorações agrícolas, extrativas e industriais, através do ensino técnico, do crédito produtivo e do cooperativismo (emenda nº 1.131, de Alde Sampaio e João Cleofas).                            | <b>Art 150.</b> A lei criará estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária (emenda Galeno Paranhos).                                                                                                                                                                         | <b>Art. 150.</b> A <i>lei promoverá o fomento da economia popular</i> pelo desenvolvimento do crédito e do cooperativismo. <i>Os crimes contra a economia popular serão definidos em lei.</i> (anteprojeto Agamenon)                                                                                                                                                              |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Art. 150. (1).</b> A lei promoverá o fomento do emprego dos capitais brasileiros em fontes de produção; da aplicação do capital proveniente do exterior no financiamento de empreendimentos nacionais ou a sua associação a este; e da economia popular pelo crédito e cooperativismo” (emenda nº 2.053, de Horácio Lafer).                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b><u>NEOLIBERAL</u></b><br>(PSD/ RJ; PSD/ SP; UDN/ BA; UDN/ GO; UDN/ RN; UDN/ SE; UDN/ SP; UDN/ SC; PR/ MG; PR/ PE; PR/ SP)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b><u>DESENVOLVIMENTISTA SETOR PRIVADO</u></b><br>(PSD/ SP; PSD/ RS; UDN/ PE; UDN/ BA; PTB/ SP)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b><u>NÃO-NACIONALISTA SETOR PÚBLICO</u></b><br>(PSD/ AM; (PSD/ SP; PSD/ MG; PSD/ SE; PSD/ RS; PSD/ SC; PSD/ RJ)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b><u>NACIONALISTA SETOR PÚBLICO</u></b><br>(PSD/ PA; PSD/ BA; PSD/ PE; PSD/ RN; PTB; PCB; ED)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Art. 151.</b> As empresas concessionárias de serviços públicos, federais, estaduais e municipais deverão constituir com a maioria de brasileiros a sua administração ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência (emenda nº 1.114, de Daniel Carvalho).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Art. 151.</b> Os serviços públicos federais, estaduais e municipais só poderão ser concedidos a pessoas naturais domiciliadas no país, ou a pessoas jurídicas brasileiras. A lei regulará o regime das empresas concessionárias, tendo em vista a fiscalização, as oportunas revisões de tarifas, a necessidade de melhoramento e expansão dos serviços e a justa remuneração do capital e o interesse dos consumidores. | <b>Art. 151.</b> Os serviços públicos federais, estaduais e municipais só poderão ser concedidos a pessoas <i>naturais domiciliadas no País, ou a pessoas jurídicas brasileiras</i> . A lei regulará o regime das empresas concessionárias, tendo em vista a fiscalização, as oportunas revisões de tarifas, a necessidade de melhoramento e expansão dos serviços, a justa remuneração do capital e o interesse dos consumidores.                                      | <b>Art. 151.</b> A lei regulará a <i>nacionalização das empresas concessionárias de serviços públicos</i> federais, estaduais e municipais. Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados, a fim de que, <i>calculadas com base no custo histórico</i> , os lucros dos concessionários não excedendo à justa remuneração do capital, lhes permitam atender as necessidades de melhoramento e expansão desses serviços. A lei se aplicará a concessões feitas no regime anterior de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato.                                                                                                                                                                   |
| <b>Art. 151.</b> A lei regulará a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão ou delegação para que, no interesse coletivo, os lucros dos concessionários ou delegados não excedam a justa retribuição do capital, que lhe permita atender normalmente as necessidades públicas de expansão e melhoramento dos serviços (emenda nº 1.338, de Sampaio Vidal).<br><br><b>§1.</b> Proceder-se-á à fiscalização e à revisão das tarifas dos serviços explorados a fim de que, calculados os lucros dos concessionários, não excedam eles à justa remuneração do capital e às necessidades de melhoramentos e expansão desses serviços. | <b>Art. 151.</b> As empresas concessionárias de serviços públicos, federais, estaduais e municipais deverão constituir com a maioria de brasileiros a sua administração ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência (emenda nº 4.078, Gaston Englert).                                                                                                                                                            | <b>Art. 151. (1)</b> “O regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais, municipais e dos territórios será estabelecido e regulado na lei, tendo-se em vista a capacidade técnica e a idoneidade financeira das mesmas empresas, a fiscalização, a conveniente revisão tarifária, a necessidade de melhoramentos, a expansão dos serviços, o interesse os consumidores e a justa remuneração do capital (emenda nº 2.039, Leopoldo Peres). | <b>Art. 151. (1).</b> A lei regulará a <i>nacionalização das empresas concessionárias de serviços públicos</i> federais, estaduais e municipais. Serão revistos todos os <i>contratos lesivos aos interesses nacionais</i> e será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, que deverão <i>ser calculadas com base no custo histórico</i> , não se permitindo a <i>evasão de lucros para o estrangeiro</i> mas aplicando-os em benefício do melhoramento e expansão dos serviços e elevação do nível de vida dos empregados. A lei se aplicará às <i>concessões feitas no regime anterior</i> , de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato (emenda nº 3.260, de Carlos Prestes) |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Art. 152.</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p><b>Art. 152.</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p><b>Art. 152.</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p><b>Art. 152.</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b><u>NEOLIBERAL</u></b><br/>(PSD/ RJ; PSD/ SP; UDN/ BA; UDN/ GO; UDN/ RN; UDN/ SE; UDN/ SP; UDN/ SC; PR/ MG; PR/ PE; PR/ SP)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p><b><u>DESENVOLVIMENTISTA SETOR PRIVADO</u></b><br/>(PSD/ SP; PSD/ RS; UDN/ PE; UDN/ BA; PTB/ SP)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p><b><u>NÃO-NACIONALISTA SETOR PÚBLICO</u></b><br/>(PSD/ AM; (PSD/ SP; PSD/ MG; PSD/ SE; PSD/ RS; PSD/ SC; PSD/ RJ)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p><b><u>NACIONALISTA SETOR PÚBLICO</u></b><br/>(PSD/ PA; PSD/ BA; PSD/ PE; PSD/ RN; PTB; PCB; ED)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p><b>Art 153</b> - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.</p> <p>§ 1º - 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 acordo com a natureza delas.</p> <p>§ 2º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.</p> <p>§ 3º - 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.</p> <p>§ 4º - 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.</p> | <p><b>Art 153</b> - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.</p> <p>§ 1º - 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 acordo com a natureza delas.</p> <p>§ 2º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.</p> <p>§ 3º - 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.</p> <p>§ 4º - 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.</p> | <p><b>Art 153</b> - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.</p> <p>§ 1º - 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 acordo com a natureza delas.</p> <p>§ 2º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.</p> <p>§ 3º - 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.</p> <p>§ 4º - 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.</p> | <p><b>Art. 153.</b> O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, <i>ainda que de propriedade privada</i>, depende de autorização ou concessão <i>federal</i> na forma da lei.</p> <p>§ 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas <i>exclusivamente</i> a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário <i>preferência</i> na exploração ou co-participação nos lucros.</p> <p>§ 2º - O aproveitamento da energia hidráulica, de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário, independe de autorização ou concessão.</p> <p>§ 3º - Satisfeitas as condições estabelecidas em lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo.</p> <p>§ 4. - <i>A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país.</i></p> <p>§ 5º - A União, nos casos prescritos em lei e tendo em vista o interesse da coletividade, auxiliará os Estados no estudo e aparelhamento das estâncias minero-medicinais ou termo-medicinais.</p> |

|  |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  | <p>§ 6º - Não dependem de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data da promulgação da Constituição de 1934, e sob esta mesma ressalva, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa.</p> |
|--|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### ANEXO 3: PRINCIPAIS LIDERANÇAS PARLAMENTARES ENVOLVIDAS NO DEBATE ECONÔMICO NA CONJUNTURA DA REDEMOCRATIZAÇÃO 1945-1946

| Parlamentar e partido      | Corrente (s) de pensamento econômico         | Atividades profissionais                                                                       | Ligações com instituições e movimentos sociais                                                                                                                        | Postura parlamentar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Daniel de Carvalho (PR/MG) | Neoliberal                                   | Banqueiro, empresário e advogado;                                                              | - Vice-presidente da ACRJ/Associação Comercial do Rio de Janeiro (1942-1945);<br>- Presidente do Instituto de Economia e de Pesquisas Econômicas da ACRJ (1943-1946); | - crítico ferrenho do intervencionismo estatal e da política de desenvolvimento da Era Vargas;<br>- adepto da teoria das “vantagens comparativas” e re receitas “ortodoxas” de combate à inflação;                                                                                                                                                                                             |
| Artur Bernardes (PR/MG)    | Neoliberal                                   | Proprietários de terras (cafeicultor e usineiro na região da Zona da Mata mineira) e advogado; | - Sem informação;                                                                                                                                                     | - crítico do intervencionismo estatal implementado no pós-30 em geral e da política das autarquias em particular, manifestou-se favorável à extinção de todas as autarquias reguladoras dos mercados de produtos primários;<br>- paradoxalmente, foi a favor da intervenção do Estado no domínio da exploração do Petróleo, sendo o único parlamentar de seu partido a manifestar tal posição; |
| Bernardes Filho (PR/MG)    | Neoliberal                                   | Banqueiro, proprietário de terras e advogado;                                                  | Presidente do Banco do Comércio S.A. e da Companhia Boavista de Seguros;                                                                                              | - combateu a nacionalização das empresas de seguro e capitalização e foi a favor da participação do capital estrangeiro no sistema bancário nacional;                                                                                                                                                                                                                                          |
| Sampaio Vidal (PSD/SP)     | Neoliberal                                   | Cafeicultor e empresário;                                                                      | Presidente da Sociedade Rural Brasileira durante o Estado Novo (1943-1945);                                                                                           | - crítico ferrenho do intervencionismo estatal;<br>- amplamente favorável à entrada de capital estrangeiro na econômica;                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Jales Machado (UDN/GO)     | Neoliberal                                   | ‘Cafeicultor, empresário e engenheiro;                                                         | Sem informação sobre vínculos com associações de classe;                                                                                                              | - crítica ao intervencionismo estatal e favorável à extinção do Departamento Nacional do Café;                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Mário Brant (PR/MG)        | Neoliberal                                   | Banqueiro e advogado                                                                           | Diretor da Companhia Sul-Americana de Seguros                                                                                                                         | - combateu o intervencionismo estatal e defendeu a entrada do capital estrangeiro no setor bancário;                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Clemente Mariani (UDN/BA)  | Neoliberal; desenvolvimentista setor privado | Banqueiro e proprietários de terras;                                                           | Diretor da Associação Comercial da Bahia;                                                                                                                             | - crítica ao intervencionismo estatal e aos direitos sociais dos trabalhadores;<br>- defesa de obras de infra-estrutura regional;                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Dolor de Andrade (UDN/GO)  | Desenvolvimentista do setor privado          | Proprietário de terras (pecuarista) e advogado                                                 | Líder rural em Mato Grosso e membro de diversas associações rurais                                                                                                    | - Defendeu os interesses empresariais e criticou o domínio do mercado da pecuária por frigoríficos estrangeiros;                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Magalhães Pinto (UDN/MG)   | Desenvolvimentista setor privado;            | Banqueiro;                                                                                     | Presidente da Federação do Comércio de Minas Gerais (1939);                                                                                                           | - crítica ao intervencionismo e à política de desenvolvimento do Estado Novo;<br>- crítica ferrenha aos direitos sociais;                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Alde Sampaio (UDN/PE)      | Desenvolvimentista setor privado             | Usineiro e proprietário de terras;                                                             | - Durante o Estado Novo foi representante dos usineiros pernambucanos na Comissão Executiva                                                                           | - combateu veementemente o intervencionismo estatal e o modelo de desenvolvimento econômico implementado durante o Estado Novo;                                                                                                                                                                                                                                                                |

|                             |                                     |                                                  |                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             |                                     |                                                  | do IAA (1938-1941);<br>- Militou em várias associações de classe empresariais (FIEP; ACRJ; CNI etc.);                                                                                     | - propôs várias emendas eliminando direitos sociais dos trabalhadores;                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Horácio Lafer (PSD/SP)      | Desenvolvimentista do setor privado | Industrial;                                      | - Diretor do CIEP e da FIESP, e membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças durante o Estado Novo;                                                                                  | - apoio a política econômico-financeira do Estado Novo mas preocupou-se em antepor limites à ação estatal;<br>- combateu direitos sociais;                                                                                                                                                                                                                          |
| Nereu Ramos (PSD/SC)        | Desenvolvimentista não-nacionalista | Advogado;                                        | - Interventor em Santa Catarina durante o Estado Novo (1937-1945);                                                                                                                        | - não participou diretamente do debate sobre temas econômicos, mas teve papel decisivo na criação das condições políticas que asseguraram a aprovação dos dispositivos desenvolvimentistas não-nacionalistas;                                                                                                                                                       |
| Israel Pinheiro (PSD/MG)    | Desenvolvimentista não-nacionalista | Industrial, Proprietário de Terras e Engenheiro; | - Secretário da Agricultura, Indústria e Comércio do estado de MG durante o Estado Novo (1937-1942) e o primeiro presidente da empresa estatal de mineração Vale do Rio Doce (1942-1945); | - defendeu o intervencionismo estatal, o planejamento econômico e a entrada de capital estrangeiro em setores estratégicos da economia nacional;<br><br>- opositor ferrenho da reforma agrária e da distribuição da propriedade da terra no campo brasileiro;                                                                                                       |
| Souza Costa (PSD/MG)        | Desenvolvimentista não-nacionalista | Banqueiro e funcionário público;                 | - Durante o Estado Novo foi ministro da Fazenda, sendo ainda hoje o ministro a permanecer por mais tempo no cargo na história brasileira (1934-1945);                                     | - Presidente da Subcomissão "Discriminação de Rendas" da Comissão da Constituição, teve papel decisivo na redação de vários dispositivos constitucionais que regulavam matéria econômico-financeira;<br>- Defensor ferrenho e articulado da política econômica implementada durante o Estado Novo, bem como da entrada de capital estrangeiro na economia nacional; |
| Benedito Valadares (PSD/MG) | Desenvolvimentista não-nacionalista | Advogado                                         | - Durante o Estado Novo foi interventor federal em MG e uma das principais lideranças do regime;                                                                                          | - amplamente favorável ao intervencionismo estatal e à entrada de capital estrangeiro na economia brasileira;<br>- apresentou várias emendas e sugestões atenuando dispositivos "desenvolvimentistas nacionalistas" do "anteprojeto Agamenon";                                                                                                                      |
| Costa Neto (PSD/SP)         | Desenvolvimentista não-nacionalista | Advogado e jornalista                            | - Procurador-geral de São Paulo na gestão do interventor Fernando Costa (1941-1943);                                                                                                      | - Uma dos principais operadores parlamentares da fase inicial do governo Dutra, teve papel decisivo na aprovação da Carta de 1946 e da aprovação de vários de seus dispositivos desenvolvimentistas não-nacionalistas em plenário;<br>- combateu veementemente a reforma agrária e as organizações sindicais dos trabalhadores;                                     |

|                                |                                     |                                              |                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Daniel Faraco (PSD/RS)         | Desenvolvimentista não-nacionalista | Funcionário Público                          |                                                                                                                                                         | - Defendeu o intervencionismo estatal, a entrada de capital estrangeiro na economia e a ampliação dos direitos sociais aos trabalhadores                                                                                                                                                                                  |
| Ivo d'Aquino (PSD/SC)          | Desenvolvimentista não-nacionalista | Advogado-funcionário público                 |                                                                                                                                                         | - Defendeu a entrada do capital estrangeiro no setor de minas e o intervencionismo estatal na economia;                                                                                                                                                                                                                   |
| Agamenon Magalhães (PSD/PE)    | Desenvolvimentista Nacionalista     | Advogado funcionário - público e jornalista; | - Durante o Estado Novo foi interventor federal em Pernambuco (1937-1945) e ministro da Justiça, tendo nessa condição decretado a "Lei Malaia";         | - principal liderança nacional-desenvolvimentista no parlamento, foi o redator do ante-projeto do título <i>Ordem Econômica e Social</i> da nova Constituição, que iria sofrer inúmeras emendas durante sua discussão em plenário;                                                                                        |
| Segadas Viana (PTB/DF)         | Desenvolvimentista Nacionalista     | Advogado funcionário-público e jornalista;   | - Durante o Estado Novo foi um dos principais assessores do ministro do Trabalho, Marcondes Filho, tendo participado intensamente na elaboração da CLT; | - defensor ativo e articulado da política de desenvolvimento e da política social implantada durante o Estado Novo;<br>- defendeu a restauração dos dispositivos nacional-desenvolvimentistas das Cartas de 1934 e 1937, tendo sido derrotado em ambas as demandas;                                                       |
| Vieira de Melo (PSD/BA)        | Desenvolvimentista Nacionalista     | - Advogado-funcionário público;              | - Secretário do Interior de da Justiça da Bahia durante o Estado Novo (1945)                                                                            | - Defendeu o critério do "custo histórico" para a avaliação do capital das empresas concessionário de serviço público;                                                                                                                                                                                                    |
| Barbosa Lima Sobrinho (PSD/PE) | Desenvolvimentista Nacionalista     | - Jornalista e advogado-funcionário público; | - Presidente do IAA/Instituto do Açúcar e do Alcool durante todo o Estado Novo (1937-1945);                                                             | - defensor da intervenção do estado na economia e crítico do capital estrangeiro, acompanhou Agamenon Magalhães em seus posicionamentos nacional-desenvolvimentistas;                                                                                                                                                     |
| José Joffily (PSD/PB)          | Desenvolvimentista Nacionalista     | Advogado- funcionário público;               | - Secretário de Agricultura, Viação e Obras Públicas na gestão do interventor Rui Carneiro na Paraíba (1942-1945).                                      | - defensor ativo da intervenção do Estado para promover a industrialização do país bem como a atenuação das desigualdades regionais;<br>- favorável à que a proposta (derrotada) de se conceder privilégio ao Estado na exploração de jazidas minerais encontradas no subsolo de terras que fosse de propriedade privada; |
| Luis Carlos Prestes (PCB/DF)   | Socialista                          | Engenheiro Militar;                          | - Preso político durante todo o Estado Novo (1937-1945);                                                                                                | - defensor do intervencionismo estatal e de políticas distributivas;                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Hermes Lima (ED/DF)            | Socialista                          | Advogado e professor universitário;          | - Perseguido político durante a ditadura estadonovista foi um dos principais intelectuais socialista do pós-30;                                         | - defendeu uma industrialização acelerada articulada a reforma agrária e políticas redistributivistas;                                                                                                                                                                                                                    |

| ANEXO 4: LIVRO DE CÓDIGOS APLICADO ÀS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EXAMINADAS (1947-1964) |                                |                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                       | VARIÁVEL                       | CÓDIGOS/ CATEGORIAS                                                                                                                                                                       | EXPLICAÇÃO                                                                                                                                                                                                   |
| 1                                                                                     | Número do Projeto              | s/c                                                                                                                                                                                       | Numeração do projeto por ordem de projeto apresentado. Fornece o número total de projetos apresentados por ano.                                                                                              |
| 2                                                                                     | Ano de apresentação/ aprovação | s/c                                                                                                                                                                                       | Ano em que o PL foi apresentado originalmente.                                                                                                                                                               |
| 3                                                                                     | N Projeto                      | s/c                                                                                                                                                                                       | N Projeto tal como codificado pelo PRODASEN e pelo site da Câmara                                                                                                                                            |
| 4                                                                                     | Microfilme?/ Obs.:             | s/c                                                                                                                                                                                       | Se tem no microfilme ou não. Selecionei a tramitação dos projetos mais importantes. Inserir também pequenos comentários e referências cruzadas nessa coluna.                                                 |
| 5                                                                                     | Obs.:/ Cases                   | s/c                                                                                                                                                                                       | Sem código. Apenas comentários sobre se vale um "case" ou não.                                                                                                                                               |
| 6                                                                                     | Ementa                         |                                                                                                                                                                                           | Ementa do Projeto, tal como indexado pelo Prodase                                                                                                                                                            |
| 7                                                                                     | Relevante complexa?            | 1. Sim<br>2. Não<br>3. Outras. São se aplica. SI.                                                                                                                                         | Análise de legislação relevante.                                                                                                                                                                             |
| 8                                                                                     | Tema geral                     | Código anexo I                                                                                                                                                                            | Tema geral definido na lista de códigos. O mesmo aplicado às leis.                                                                                                                                           |
| 9                                                                                     | Tema específico                | Anexo I                                                                                                                                                                                   | Tema específico definido na lista de códigos. O mesmo aplicado às leis.                                                                                                                                      |
| 10                                                                                    | Abrangência                    | Anexo II                                                                                                                                                                                  | A codificar.                                                                                                                                                                                                 |
| 11                                                                                    | Autor específico/ Prodase      | Sem codificação. Tal como veio do Prodase, dados originais.                                                                                                                               | Autor individualizado, tal como consta nas sinopses do projeto                                                                                                                                               |
| 12                                                                                    | Autor agregado 1/ SSB          | 1. Executivo<br>2. Judiciário<br>3. Legislativo/ Partidos<br>4. Legislativo/ Comissões<br>5. Legislativo/ Senado<br>6. Legislativo/ Mesa<br>7. Legislativo/ Plenário<br>8. Sem Informação | Autor discriminado por órgão de origem: Legislativo; Executivo; Comissões. Agregado, mas num menos nível de agregação que a entrada posterior.                                                               |
| 13                                                                                    | Autor agregado 2/ SSB          | 1. Executivo<br>2. Judiciário<br>3. Legislativo/ Partidos<br>4. Legislativo/ Comissões<br>5. Legislativo/ Senado<br>6. Sem Informação                                                     | Autor discriminado por órgão de origem: Legislativo; Executivo; Comissões. Agregado, mas num menos nível de agregação maior que anterior pois agrega "Mesa" a "Comissões" e "Plenário" a "Partido".          |
| 14                                                                                    | Autor agregado 3/ SSB          | 1. Executivo<br>2. Legislativo<br>3. Judiciário<br>4. SI                                                                                                                                  | Autor discriminado segundo origem, mas num maior nível de agregação que o anterior.                                                                                                                          |
| 15                                                                                    | Autor Partido/ Prodase         | Sem codificação. Tal como veio do Prodase, mas adaptado para Partidos.                                                                                                                    | Não é uma tabela para análise, mas apenas "de transição", para construir a próxima, onde se analisam os projetos por origem, mas discriminando os partidos dos parlamentares, segundo codificação que segue. |
| 16                                                                                    | Autor Partido/ Agregado/ SSB   | 1. PSD/ Centro<br>2. UDN/ Centro-Direita                                                                                                                                                  | Autor discriminado por linha ideológica.                                                                                                                                                                     |

|    |                                                                  |                                   |                                                                                                                                                                                                             |
|----|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                                  | 3. PTB/ Centro-Esquerda           |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 4. PR/ Direita                    |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 5. PRP/ Centro ou Direita         |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 6. PSB/ Esquerda                  |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 7. PTN/ Centro-Direita            |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 8. PL/ Centro ou Direita          |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 9. PDC/ Direita ou centro-direita |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 10. PSP/ Centro                   |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 11. PST/ Centro-Direita           |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 12. PRT/ Centro-Direita           |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 13. PCB/ Esquerda                 |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 14. MTR                           |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 15. Sem partido                   |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 16. Executivo                     |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 17. Judiciário                    |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 18. Senado Federal                |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 19. Legislativo/outros            |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 20. Comissões                     |                                                                                                                                                                                                             |
| 17 | <b>Autor Governo/ Oposição/ SSB</b>                              | 1. Governo                        |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 2. Oposição                       |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 3. Independente/ Não se aplica    |                                                                                                                                                                                                             |
| 18 | <b>Autor Esquerda/ Direita/ SSB</b>                              | 1. Direita                        |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 2. Centro Direita                 |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 3. Centro                         |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 4. Centro Esquerda                |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 5. Esquerda                       |                                                                                                                                                                                                             |
| 19 | <b>Autor Esquerda/ Direita/ SSB</b>                              | 1. Direita                        |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 2. Centro                         |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 3. Esquerda                       |                                                                                                                                                                                                             |
| 20 | <b>Resultado final/ Prodases/ Editado:</b>                       | 1. Transformado em norma          | Trata-se do resultado final da norma, tal como indicado pela Sinopse do PRODASEN, mas editado para simplificar as variáveis.                                                                                |
|    |                                                                  | 2. Arquivado                      |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 3. Rejeitado                      |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 4. Vetado                         |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 5. Prejudicado                    |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 6. Retirado pelo autor            |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 7. Rejeitado no Senado            |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 8. SI                             |                                                                                                                                                                                                             |
| 22 | <b>Resultado final/ SSB/ agregado:</b>                           | 1. Aprovado                       | Resultado final, para análise, agregado.                                                                                                                                                                    |
|    |                                                                  | 2. Não aprovado                   |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 3. Vetado                         |                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                                                  | 4. SI                             |                                                                                                                                                                                                             |
| 23 | <b>Data de apresentação do projeto/ SSB</b>                      | s/c                               |                                                                                                                                                                                                             |
| 24 | <b>Última ação/ Prodases:</b>                                    | s/c                               | Dada da última ação, tal como consta no PRODASEN                                                                                                                                                            |
| 25 | <b>Tempo de tramitação:</b>                                      | s/c                               | Tempo de tramitação da proposição.                                                                                                                                                                          |
| 26 | <b>Texto: detalhamento do resultado final [norma resultante]</b> | s/c                               | Detalhamento do resultado final, da ação do resultado final, a partir dos textos que se encontram no Prodases. Esta coluna é útil, pois é a partir dela que podemos fazer a "inversão" das leis por origem. |

|    |                        |     |                                                                                                                     |
|----|------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 27 | Ano de aprovação do PL | s/c | Ano em que o PL foi transformado em lei. Também a partir dessa coluna podemos descobrir o projeto de origem da lei. |
| 28 | Mês da aprovação       |     |                                                                                                                     |
| 29 | Local                  | s/c | Local da última ação                                                                                                |
| 30 | Outros números:        | s/c | Variável que se encontra no PRODASEN, contendo outros números                                                       |
| 31 | Observações            | s/c | Observações minhas aos projetos, de preferência mais longas, quando couber.                                         |

| ANEXO 5: CÓDIGO DE ASSUNTOS: GERAL/ESPECÍFICO                                                                        |                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TEMA GERAL                                                                                                           | TEMA ESPECÍFICO                                                                | EXPLICAÇÕES GERAIS                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>1 Administração</b>                                                                                               | 4.1) Militar                                                                   | Leis e projetos que tratam de temas administrativos e regulam aspectos específicos nos vários ramos da administração pública                                                                                                                                                 |
|                                                                                                                      | 4.2) Judiciário                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                      | 4.3) Funcionalismo Público                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                      | 4.4) Outros: demais ramos da administração pública, especificados na planilha. |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>2 Créditos, favores e subsídios: Autorização ou concessão de créditos, doações, favores, pensões e subsídios.</b> | não especificado                                                               | Projetos e leis que concedem créditos a setores específicos, quaisquer que sejam a procedência ou origem das leis, tipificando e individualizando a instituição ou agente beneficiado.                                                                                       |
| <b>3 Economia e Finanças</b>                                                                                         | 1. Agropecuária                                                                | Políticas que tratam de atividades agrícolas e agropecuárias. Políticas de financiamento agrícola, perdão de dívidas etc., também estão incluídas nesse item.                                                                                                                |
|                                                                                                                      | 2. Comércio Exterior, câmbio e acordos internacionais                          | Proposições que tratam de vários aspectos da política exterior e cambial, balanço de pagamentos etc.//Proposições que regulamentam acordos e tratados internacionais sobre política econômica, empréstimos e financiamentos com instituições financeiras internacionais etc. |
|                                                                                                                      | 3. Distribuição de renda e reforma agrária:                                    | Proposições com objetivos distributivistas, que incidam explicita e substantivamente sobre a distribuição da riqueza, transferindo renda para os setores mais pobres.//Proposições que tratam especificamente da reforma agrária, desapropriações etc.                       |
|                                                                                                                      | 4. Economia Popular                                                            | Proposições que tratam de assuntos de interesse popular enquanto consumidores. Leis do inquilinato, regulação de aluguéis e outras rendas, estão incluídas aqui.                                                                                                             |
|                                                                                                                      | 5. Economia regional                                                           | Medidas de estímulo ao desenvolvimento regional, planos de desenvolvimento de incidência regional etc.                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                      | 6. Finanças e bancos                                                           | Proposições que tratam de aspectos relacionados à política monetária, bancária, inflação etc.                                                                                                                                                                                |

|   |                                |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |                                | 7. Intervenção do estado/Regulação Setorial:                                                    | Proposições que implicam a criação ou regulação de órgãos estatais, planejamento econômico, encampação de empresas, fundos etc. Regulação de atividades econômicas, preços etc., que não implique a criação ou reorganização de novos órgãos estatais. Políticas de estipulação de preços mínimos, quotas etc. estão inseridas aqui.                                              |
|   |                                | 8. Serviços públicos, indústria, representação de interesses:                                   | Regula ou estimula investimentos industriais e na área de serviços públicos, políticas de fomento e estímulo a tais atividades, protecionismo etc.//Proposições que regulamentam ação do associações civis e outros órgãos, inclusive estatais, especificamente associações empresariais. A legislação sobre o "corporativismo", encontra-se aqui.                                |
|   |                                | 9. Subsolo                                                                                      | Proposições que regulamentam as atividades de empresas do subsolo, exploração de jazidas, Petróleo e quedas d'água etc.                                                                                                                                                                                                                                                           |
|   |                                | 10. Tributos e fisco                                                                            | Proposições que regulamentam matéria fiscal e tributária                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|   |                                | 11. Outros                                                                                      | Leis que regulamentam profissões relacionadas à economia: contador, economistas etc; funcionamento de atividades de economia;                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4 | Educação e Cultura             |                                                                                                 | Leis e projetos que tratam de educação, cultura, ciência e tecnologia etc.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 5 | Homenagens e Utilidade Pública | não especificado                                                                                | Projetos e leis que declaram de utilidade pública associações, entidades e instituições de modo geral.//Projetos que homenageiam pessoas ou entidades através da concessão de títulos honoríficos ou nomes de logradouros públicos tais como órgãos estaduais, rodovias, hospitais, prédios públicos, etc..., tipificando e individualizando a instituição ou agente beneficiado. |
| 6 | Isenção                        | 31) Isenção de tarifas de importação para bens ou serviços.                                     | Isentam segmentos específicos de taxas ou tributos de importação ou outro gênero.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|   |                                | 32) Outras isenções (isenção de taxas e outros tributos, subsídios a atividades culturais etc.) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|           |                                       |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>7</b>  | <b>Modificativa</b>                   |                                                                                                                                                  | Leis e projetos que modificam ou retificam outras leis sem modificar-lhes o conteúdo substantivo, proposições que regulamentam ou se remetem a legislação anterior etc.. Quando foi possível a identificação da lei original, tipificamo-as como por assunto.//<br>Proposições que regulamentam normas anteriores. |
| <b>8</b>  | <b>Obras: Obras Públicas e Viação</b> | não especificado                                                                                                                                 | Projetos e leis que autorizam ou determinam a execução de obras e serviços sem consignar crédito ou quantia monetária especificamente para tal fim.                                                                                                                                                                |
| <b>9</b>  | <b>Orçamento</b>                      |                                                                                                                                                  | Leis e projetos que tratam do orçamento e complementares.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>10</b> | <b>Sistema Político</b>               | 10.1) Eleições<br>10.2) Partidos<br>10.3) Direitos Políticos<br>10.4) Outros.                                                                    | Leis e projetos que regulamentam aspectos do funcionamento do sistema político                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>11</b> | <b>Social/Política Social</b>         | 11.1) Trabalho e previdência social<br>11.2) Minorias<br>11.3) Segurança Pública<br>11.4) Desigualdades regionais<br>11.5) Saúde<br>11.6) Outros |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

## ANEXO 6: LEIS ECONÔMICAS RELEVANTES APROVADAS NO PERÍODO

| N  | N Lei Prodasen | Data     | Ementa da lei aprovada/ Prodasen                                                                                                                                                                                  |
|----|----------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | LEI-000008     | 19/12/46 | SUSPENDE, ATÉ 30 DE JULHO DE 1947, O VENCIMENTO DE QUAISQUER OBRIGAÇÕES CÍVIS, COMERCIAIS E FISCAIS, A QUE ESTEJAM SUJEITOS OS PECUARISTAS.                                                                       |
| 2  | LEI-000016     | 07/02/47 | TRANSFERE PARA O TESOUREIRO NACIONAL PARTE DAS EMISSÕES FEITAS PARA ATENDER AS OPERAÇÕES DA CARTEIRA DE REDESCONTO DO BANCO DO BRASIL MEDIANTE RESGATE DE DÉBITOS DO TESOUREIRO NACIONAL AO BANCO DO BRASIL S/A.  |
| 3  | LEI-000022     | 15/02/47 | ESTABELECE NORMAS PARA A EXECUÇÃO DO PARÁGRAFO SEGUNDO DO ARTIGO QUINZE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA PARTE REFERENTE AOS COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES LÍQUIDOS DE ORIGEM MINERAL, IMPORTADOS E PRODUZIDOS NO PAÍS. |
| 4  | LEI-000048     | 26/07/47 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ABRIR, PELO MINISTÉRIO DA FAZENDA, O CRÉDITO ESPECIAL DE CR 2.238.217,10 PARA PAGAMENTO DE DÍVIDAS RELACIONADAS.                                                                     |
| 5  | LEI-000052     | 30/07/47 | PRORROGA A VIGÊNCIA DA LEI 8 DE 1946.                                                                                                                                                                             |
| 6  | LEI-000075     | 21/08/47 | PRORROGA POR SEIS MESES O PRAZO CONCEDIDO ÀS SOCIEDADES POR AÇÕES COM SEDE NO BRASIL, PARA CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO ARTIGO 1 DO DECRETO LEI 978, DE 6 DE SETEMBRO DE 1946.                                   |
| 7  | LEI-000081     | 29/08/47 | DISPÕE SOBRE OS ADICIONAIS DO IMPOSTO DE RENDA.                                                                                                                                                                   |
| 8  | LEI-000086     | 08/09/47 | ESTABELECE MEDIDAS PARA A ASSISTÊNCIA ECONÔMICA DA BORRACHA NATURAL BRASILEIRA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                          |
| 9  | LEI-000112     | 03/10/47 | DISPÕE SOBRE A EXPORTAÇÃO E REEXPORTAÇÃO DE AERONAVES, ACESSÓRIOS E PERTENCENÇAS.                                                                                                                                 |
| 10 | LEI-000120     | 22/10/47 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ABRIR PELO CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO, O CRÉDITO ESPECIAL DE CR 25.000.000,00 PARA CRIAÇÃO DA REFINARIA NACIONAL DE PETRÓLEO S.A.                                                 |
| 11 | LEI-000140     | 18/11/47 | AUTORIZA O MINISTÉRIO DA FAZENDA A MANDAR CUNHAR, NA CASA DA MOEDA, A IMPORTÂNCIA DE CR 64.000.000,00 EM MOEDAS DIVISIONÁRIAS.                                                                                    |
| 12 | LEI-000154     | 25/11/47 | ALTERA DISPOSITIVOS DA LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA.                                                                                                                                                            |
| 13 | LEI-000156     | 27/11/47 | REESTABELECE A TAXA DE QUE TRATA O DECRETO LEI 1394, DE 29 DE JUNHO DE 1939.                                                                                                                                      |
| 14 | LEI-000164     | 05/12/47 | DISPÕE SOBRE O APROVEITAMENTO DOS EX-SERVIDORES DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO CAFÉ.                                                                                                                                 |
| 15 | LEI-000189     | 19/12/47 | AUTORIZA O GOVERNO A ADQUIRIR AÇÕES DA COMPANHIA HIDRO-ELETRICA DO SÃO FRANCISCO.                                                                                                                                 |
| 16 | LEI-000209     | 02/01/48 | DISPÕE SOBRE A FORMA DE PAGAMENTO DOS DÉBITOS CÍVIS E COMERCIAIS DE CRIADORES E RECRIADORES DE GADO BOVINO.                                                                                                       |
| 17 | LEI-000223     | 26/01/48 | AUTORIZA DAR GARANTIA, POR INTERMÉDIO DO TESOUREIRO NACIONAL, A OPERAÇÃO DE COMPRA AO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE, PELA COMPANHIA NACIONAL DE NAVEGAÇÃO COSTEIRA, DE SEIS NAVIOS.              |
| 18 | LEI-000240     | 12/02/48 | ISENTA DO IMPOSTO DE CONSUMO REDES PARA DORMIR.                                                                                                                                                                   |
| 19 | LEI-000247     | 17/02/48 | AUTORIZA O AUMENTO DE CAPITAL DA CIA. VALE DO RIO DOCE S.A. E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                             |
| 20 | LEI-000262     | 23/02/48 | SUBORDINA AO REGIME DE LICENÇA PRÉVIA O INTERCÂMBIO DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO COM O EXTERIOR.                                                                                                                    |
| 21 | LEI-000265     | 25/02/48 | MODIFICA A REDAÇÃO DOS ARTIGOS QUINTO E SEXTO DO DECRETO LEI 6.674, DE 11 DE SETEMBRO DE 1944.                                                                                                                    |
| 22 | LEI-000266     | 26/02/48 | AUTORIZA O FINANCIAMENTO DO SALDO DA SAFRA DA CERA DE CARNAUBA, DE 1946 E 1947 E DA SAFRA DE 1947 E 1948.                                                                                                         |
| 23 | LEI-000284     | 24/05/48 | AUTORIZA A ABERTURA DO CRÉDITO ESPECIAL DE CR 50.469.500,00 PARA AQUISIÇÃO DE UNIDADES DESTINADAS AO SERVIÇO DE NAVEGAÇÃO DA BAHIA DO PRATA.                                                                      |
| 24 | LEI-000291     | 15/06/48 | DISPÕE SOBRE A ABERTURA DE CONTAS BANCÁRIAS DE SÚDITOS DO EIXO.                                                                                                                                                   |
| 25 | LEI-000302     | 13/07/48 | ESTABELECE NORMAS PARA EXECUÇÃO DO PARÁGRAFO SEGUNDO DO ARTIGO 15 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA PARTE REFERENTE À TRIBUTAÇÃO DE LUBRIFICANTES E COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS.                                              |
| 26 | LEI-000313     | 30/07/48 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A APLICAR PROVISORIAMENTE O ACORDO GERAL SOBRE TARIFAS ADUANEIRAS E COMÉRCIO, REAJUSTA A TARIFA DAS ALFANDEGAS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                               |
| 27 | LEI-000314     | 31/07/48 | AUTORIZA A PROMOVER, PELOS MEIOS REGULARES, A ENCAMPÇÃO DA ESTRADA DE FERRO ILHEUS À CONQUISTA, NO ESTADO DA BAHIA, EXPLORADA MEDIANTE CONCESSÃO POR THE STATE BAHIA SOUTH WESTERN RAILWAY CO.                    |
| 28 | LEI-000319     | 06/08/48 | ALTERA O DECRETO-LEI 9.869, DE 1946, QUE DETERMINOU A ENCAMPÇÃO DA THE SÃO PAULO RAILWAY CO LTD., estabelecendo a indenização referente à encampação.                                                             |
| 29 | LEI-000404     | 24/09/48 | CONCEDE FAVORES ÀS COMPANHIAS, EMPRESAS E COOPERATIVAS QUE SE ORGANIZAREM PARA A MECANIZAÇÃO DA LAVOURA.                                                                                                          |
| 30 | LEI-000405     | 24/09/48 | EXTINGUE A COMISSÃO NACIONAL DE GASOGÊNIOS.                                                                                                                                                                       |
| 31 | LEI-000406     | 24/09/48 | DISPÕE SOBRE A ESCRITURAÇÃO FISCAL DE IMPORTAÇÃO DE PAPEL.                                                                                                                                                        |
| 32 | LEI-000429     | 12/10/48 | APROVA O PLANO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ATRIBUÍDOS AO CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO, NO EXERCÍCIO DE 1948.                                                                                          |
| 33 | LEI-000457     | 29/10/48 | DISPÕE SOBRE A FORMA DE PAGAMENTO DOS DÉBITOS CÍVIS E COMERCIAIS DE CRIADORES E RECRIADORES DE GADO BOVINO.                                                                                                       |
| 34 | LEI-000462     | 30/10/48 | AUTORIZA A ABERTURA, PELO MINISTÉRIO DA FAZENDA, DO CRÉDITO ESPECIAL DE CR 40.000.000,00, PARA FINANCIAMENTO DO EXCEDENTE DO CONSUMO NACIONAL DA BORRACHA.                                                        |
| 35 | LEI-000474     | 08/11/48 | DISPÕE SOBRE O CUSTEIO DAS DESPESAS DE FISCALIZAÇÃO DAS ENTIDADES AUTARQUICAS FEDERAIS, ÀS QUAIS EXPLORAM SERVIÇOS INDUSTRIAIS.                                                                                   |
| 36 | LEI-000475     | 08/11/48 | REVOGA OS DECRETOS-LEIS 9.523 E 9.564, AMBOS DE 1946, QUE RESPECTIVAMENTE, REGULA A LIQUIDAÇÃO DO CÂMBIO DESTINADO AO PAGAMENTO DE IMPORTAÇÕES E ESTABELECE MULTA PARA AS LIQUIDAÇÕES FORA DE PRAZO.              |
| 37 | LEI-000482     | 12/11/48 | AUTORIZA O MINISTÉRIO DA FAZENDA A CONTRATAR COM O BANCO DO BRASIL S.A. O FINANCIAMENTO AGRÍCOLA DE ENTRE-SAFRAS.                                                                                                 |
| 38 | LEI-000483     | 12/11/48 | ESTABELECE MEDIDAS PARA O COMBATE AO GAFANHOTO MIGRATORIO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                               |
| 39 | LEI-000487     | 15/11/48 | AUTORIZA O TESOUREIRO NACIONAL A GARANTIR O EMPRÉSTIMO A SER CONTRAÍDO PELA BRAZILIAN TRACTION LIGHT E POWER CO. LTD., DE TORONTO, CANADA, NO BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO.              |
| 40 | LEI-000493     | 19/11/48 | AUTORIZA A ABERTURA, AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DE CRÉDITO ESPECIAL PARA OCORRER ÀS DESPESAS COM A REALIZAÇÃO DE UMA CONFERÊNCIA SOBRE O COMBATE À FEBRE AFTOSA.                                               |
| 41 | LEI-000494     | 26/11/48 | ALTERA A LEI DO IMPOSTO DE CONSUMO.                                                                                                                                                                               |
| 42 | LEI-000498     | 28/11/48 | REAJUSTA AS TARIFAS POSTAIS E TELEGRÁFICAS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                              |
| 43 | LEI-000535     | 14/12/48 | MODIFICA A REDAÇÃO DO ARTIGO 26 DA LEI 209, DE 2 DE JANEIRO DE 1948.                                                                                                                                              |
| 44 | LEI-000541     | 15/12/48 | CRIA A COMISSÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                               |
| 45 | LEI-000569     | 21/12/48 | ESTABELECE MEDIDAS DE DEFESA SANITÁRIA ANIMAL, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                          |
| 46 | LEI-000570     | 22/12/48 | ALTERA DISPOSITIVOS DO DECRETO-LEI 9.295, DE 27 DE MAIO DE 1946, QUE CRIOU O CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                          |
| 47 | LEI-000586     | 23/12/48 | DESAPROPRIA TERRAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA A CULTURA MECANIZADA DO TRIGO.                                                                                                                             |
| 48 | LEI-000615     | 02/02/49 | ESTABELECE PREÇOS MÍNIMOS PARA O FINANCIAMENTO OU AQUISIÇÃO DE CEREIAIS E OUTROS GÊNEROS DE PRIMEIRA NECESSIDADE, DE PRODUÇÃO NACIONAL, PARA AS SAFRAS DE 1948 A 1951.                                            |
| 49 | LEI-000650     | 13/03/49 | AUTORIZA A ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL PARA AQUISIÇÃO DE LOCOMOTIVAS, REFINARIAS E NAVIOS PETROLEIROS, COM UTILIZAÇÃO DE RECURSOS JÁ EXISTENTES EX-VI DA LEI 16, DE 7 DE FEVEREIRO DE 1947.                      |
| 50 | LEI-000651     | 13/03/49 | DISPÕE SOBRE O SEXTO RECENSEAMENTO GERAL DO BRASIL.                                                                                                                                                               |
| 51 | LEI-000694     | 07/05/49 | DISPÕE SOBRE O FINANCIAMENTO DA CERA DE CARNAUBA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                        |
| 52 | LEI-000734     | 11/06/49 | AUTORIZA ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL PARA DESPESAS COM O FORNECIMENTO DE PAPEL MOEDA.                                                                                                                            |
| 53 | LEI-000749     | 27/06/49 | RETIFICA A LEI 537, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1948, E DISCRIMINA VERBAS CONSTANTES DE SEU ANEXO 4 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.                                                                                          |
| 54 | LEI-000752     | 30/06/49 | PRORROGA A VIGÊNCIA DA LEI 262, DE 23 DE FEVEREIRO DE 1948.                                                                                                                                                       |
| 55 | LEI-000837     | 26/09/49 | DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 27 DO DECRETO-LEI 9.609, DE 29 DE AGOSTO DE 1946, QUE REGULA A LOCAÇÃO DE PREDÍOS URBANOS.                                                                                              |

|     |             |          |                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|-------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 56  | LEI-000842  | 04/10/49 | PRORROGA O PRAZO DA LEI 262, DE 23 DE FEVEREIRO DE 1948, QUE SUBORDINA AO REGIME DE LICENÇA PREVIA O INTERCAMBIO DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO COM O EXTERIOR.                                                                  |
| 57  | LEI-000853  | 08/10/49 | MODIFICA A REDAÇÃO DO ARTIGO 50 DO REGULAMENTO ANEXO AO DECRETO-LEI 2.398, DE 11 DE JULHO DE 1940.                                                                                                                           |
| 58  | LEI-000854  | 10/10/49 | DISPÕE SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PREVISTA NO ARTIGO 30 DA CONSTITUIÇÃO.                                                                                                                                               |
| 59  | LEI-000891  | 24/10/49 | PERMITE A RECUPERAÇÃO DE TÍTULO DA DÍVIDA PÚBLICA AO PORTADOR.                                                                                                                                                               |
| 60  | LEI-000911  | 08/11/49 | DISPÕE SOBRE O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO SOBRE LÃ.                                                                                                                                                                               |
| 61  | LEI-000947  | 03/12/49 | PRORROGA O PRAZO DE QUE TRATA O ARTIGO 2 DO DECRETO-LEI 7.366, DE 8 DE MARÇO DE 1945.                                                                                                                                        |
| 62  | LEI-000957  | 07/12/49 | SUSPENDE A COBRANÇA DE DIREITOS DE IMPORTAÇÃO QUE INCIDEM SOBRE FARELO, FARELINHO, TRIGUILHO, AVEIA E ALFAFA EM FARDOS.                                                                                                      |
| 63  | LEI-000958  | 07/12/49 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ABRIR, PELO MINISTÉRIO DA FAZENDA, O CRÉDITO ESPECIAL DE CR 30.000.000,00, PARA ATENDER AS DESPESAS COM A PROPAGANDA DO CAFÉ NO EXTERIOR.                                                       |
| 64  | LEI-000962  | 08/12/49 | AUTORIZA O TESOUREIRO NACIONAL A INTEGRALIZAR, EM 1950, AÇÕES DA CIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO.                                                                                                                        |
| 65  | LEI-000963  | 08/12/49 | AUTORIZA O TESOUREIRO NACIONAL A GARANTIR EMPRÉSTIMO A SER CONTRAÍDO PELA COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO COM O INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT.                                             |
| 66  | LEI-000970  | 16/12/49 | DISPÕE SOBRE AS ATRIBUIÇÕES, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA.                                                                                                                                   |
| 67  | LEI-000975  | 17/12/49 | REGULA A SITUAÇÃO DA FACULDADE NACIONAL DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DA UNIVERSIDADE DO BRASIL.                                                                                                                                    |
| 68  | LEI-000982  | 17/12/49 | PERMITE A RECUPERAÇÃO DE TÍTULO DA DÍVIDA PÚBLICA AO PORTADOR.                                                                                                                                                               |
| 69  | LEI-000986  | 20/12/49 | DA NOVA REDAÇÃO AO PARÁGRAFO 2 DO ARTIGO 24 DA LEI 154, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1947.                                                                                                                                           |
| 70  | LEI-001002  | 24/12/49 | DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DOS DÉBITOS DOS CRIADORES E RECRIADORES DE GADO BOVINO, E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                  |
| 71  | LEI-001003  | 24/12/49 | DISPÕE SOBRE O FINANCIAMENTO DAS LAVOURAS DE CAFÉ.                                                                                                                                                                           |
| 72  | LEI-001017  | 27/12/49 | ALTERA O DECRETO-LEI 7.197, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1944, QUE ESTABELECE A CLASSIFICAÇÃO COMERCIAL DE LÃ DE OVINOS, E DISPÕE SOBRE O COMÉRCIO DESSA MATÉRIA PRIMA.                                                              |
| 73  | LEI-001051  | 06/01/50 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR COM O BANCO DO BRASIL S/A, OPERAÇÃO DE CRÉDITO PARA FINANCIAMENTO DO CACAU.                                                                                                           |
| 74  | LEI-001052  | 09/01/50 | CRIA NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA UMA INSPECTORIA DE DEFESA SANITÁRIA ANIMAL.                                                                                                                                                |
| 75  | LEI-001058  | 30/01/50 | EXTINGUE A COMISSÃO DE CONTROLE DOS ACORDOS DE WASHINGTON.                                                                                                                                                                   |
| 76  | LEI-001102  | 18/05/50 | APROVA O PLANO SALT E DISPÕE SOBRE SUA EXECUÇÃO.                                                                                                                                                                             |
| 77  | LEI-001102A | 18/05/50 | DISPÕE SOBRE A DESIGNAÇÃO DE UMA COMISSÃO PARA ESTUDAR OS PARASITOS ANIMAIS E VEGETAIS DA BROCA DO CAFÉ E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                           |
| 78  | LEI-001128  | 10/06/50 | DISPÕE SOBRE O FINANCIAMENTO DA MAMONA.                                                                                                                                                                                      |
| 79  | LEI-001150  | 30/06/50 | AUTORIZA A ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL PARA PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DO SENADO FEDERAL.                                                                                                    |
| 80  | LEI-001151  | 30/06/50 | EXTINGUE A COMISSÃO NACIONAL DO TRIGO.                                                                                                                                                                                       |
| 81  | LEI-001154  | 05/07/50 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PROMOVER A ENCAMPAÇÃO DOS CONTRATOS DA GREAT WESTERN OF BRAZIL, RAILWAY LIMITED E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                      |
| 82  | LEI-001159  | 20/07/50 | DISPÕE SOBRE FIXAÇÃO DE COTAS PARA OS ESTADOS PRODUTORES DE SAL.                                                                                                                                                             |
| 83  | LEI-001167  | 29/07/50 | INSTITUI NORMAS PARA A ADMINISTRAÇÃO DAS ESTRADAS DE FERRO MADEIRA-MAMORE, DONA TERESA CRISTINA E DE BRAGANÇA.                                                                                                               |
| 84  | LEI-001168  | 02/08/50 | DISPÕE SOBRE A CONSTRUÇÃO DE ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS DE CARNE NAS PRINCIPAIS ZONAS DE CRIAÇÃO.                                                                                                                          |
| 85  | LEI-001184  | 30/08/50 | DISPÕE SOBRE O BANCO DE CRÉDITO DA BORRACHA S/A.                                                                                                                                                                             |
| 86  | LEI-001188  | 02/09/50 | AUTORIZA O MINISTÉRIO DA FAZENDA A MANDAR CUNHAR, NA CASA DA MOEDA A IMPORTÂNCIA DE CR 276.000.000,00 EM MOEDAS AUXILIARES E DIVISIONÁRIAS, E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                       |
| 87  | LEI-001216  | 28/10/50 | DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA CASA DA MOEDA, E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                      |
| 88  | LEI-001224  | 04/11/50 | DISPÕE SOBRE OS BENS DOS SÚDITOS DO EIXO.                                                                                                                                                                                    |
| 89  | LEI-001243  | 25/11/50 | MODIFICA A REDAÇÃO DOS ÍTENS 2 E 3 DO ARTIGO 4 DA LEI 641, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1949.                                                                                                                                       |
| 90  | LEI-001247  | 30/11/50 | DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO PELA DISTRIBUIÇÃO DO CARVÃO NACIONAL E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                     |
| 91  | LEI-001248  | 30/11/50 | DISPÕE SOBRE A REMUNERAÇÃO PELOS CERTIFICADOS REFERIDOS NO ARTIGO 23 DO DECRETO-LEI 300, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1938.                                                                                                         |
| 92  | LEI-001256  | 04/12/50 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CANCELAR OS TERMOS DE RESPONSABILIDADE RELATIVOS A IMPORTAÇÃO DE ANIMAIS.                                                                                                                       |
| 93  | LEI-001256A | 04/12/50 | UNIFORMIZA O TIPO DAS ESTAMPILHAS DO IMPOSTO DE SELO E DO PAPEL SELADO.                                                                                                                                                      |
| 94  | LEI-001272A | 12/12/50 | DISPÕE SOBRE O FINANCIAMENTO PARA O PLANO GERAL DE REAPARELHAMENTO FERROVIÁRIO.                                                                                                                                              |
| 95  | LEI-001283  | 18/12/50 | DISPÕE SOBRE A INSPEÇÃO INDUSTRIAL E SANITÁRIA DOS PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL.                                                                                                                                                |
| 96  | LEI-001288  | 20/12/50 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PROMOVER, PELOS MEIOS REGULARES, A ENCAMPAÇÃO DA REDE FERROVIÁRIA, CONCEDIDA A THE LEOPOLDINA RAILWAY COMPANY LIMITED, E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                               |
| 97  | LEI-001300  | 28/12/50 | ALTERA A LEI DO INQUILINATO.                                                                                                                                                                                                 |
| 98  | LEI-001302  | 30/12/50 | ESTABELECE REGRAS PARA O FUNCIONAMENTO DE NOVAS BOLSAS DE VALORES.                                                                                                                                                           |
| 99  | LEI-001310  | 15/01/51 | CRIA O CONSELHO NACIONAL DE PESQUISAS E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                             |
| 100 | LEI-001312  | 15/01/51 | AUTORIZA O TESOUREIRO NACIONAL A GARANTIR EMPRÉSTIMO A SER CONTRAÍDO PELA COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL, PARA AMPLIAR AS INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS DA USINA DE VOLTA REDONDA.                                                 |
| 101 | LEI-001342  | 01/02/51 | DISPÕE SOBRE O PRODUTO DO IMPOSTO DE DEZ POR CENTO SOBRE A IMPORTÂNCIA DOS DIREITOS DE IMPORTAÇÃO, CRIADO PELO ARTIGO 2 DO DECRETO 24.343, DE 5 DE JUNHO DE 1934, A PARTIR DE 1 DE AGOSTO DE 1947 E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| 102 | LEI-001348  | 10/02/51 | DISPÕE SOBRE A REVISÃO DOS LIMITES DA ÁREA DO POLÍGONO DAS SECAS.                                                                                                                                                            |
| 103 | LEI-001380  | 07/06/51 | AUTORIZA O TESOUREIRO NACIONAL A PROMOVER A ELEVÇÃO DO CAPITAL DA COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                  |
| 104 | LEI-001386  | 18/06/51 | REGULA A IMPORTAÇÃO DE PAPEL E OUTRAS MATÉRIAS DE CONSUMO DA IMPRENSA.                                                                                                                                                       |
| 105 | LEI-001388  | 25/06/51 | REVOGA OS DECRETOS-LEIS 6.922, DE 1944, E 8.431, DE 1945, QUE DISPÕEM SOBRE A IDENTIFICAÇÃO DO GADO BOVINO VACINADO CONTRA O ABORTO INFECCIOSO.                                                                              |
| 106 | LEI-001389  | 28/06/51 | PRORROGA A VIGÊNCIA DA LEI 842, DE 4 DE OUTUBRO DE 1949, QUE SUBORDINA AO REGIME DE LICENÇA PREVIA O NOSSO INTERCAMBIO DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO COM O EXTERIOR.                                                            |
| 107 | LEI-001393  | 12/07/51 | MODIFICA OS ARTIGOS 2 E 3 DA LEI 305, DE 18 DE JULHO DE 1948, QUE REGULA A APLICAÇÃO DO ARTIGO 15, PARÁGRAFO 4, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (COTA DO IMPOSTO DE RENDA DESTINADA AOS MUNICÍPIOS).                                 |
| 108 | LEI-001396  | 13/07/51 | DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 49 DO CÓDIGO BRASILEIRO DO AR.                                                                                                                                                                     |
| 109 | LEI-001401  | 31/07/51 | INCLUI, NO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, A CADEIRA DE HISTÓRIA ECONÔMICA GERAL E DO BRASIL, E DESDOBRA O CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUÁRIAS.                                                                             |
| 110 | LEI-001411  | 13/08/51 | DISPÕE SOBRE A PROFISSÃO DE ECONOMISTA.                                                                                                                                                                                      |
| 111 | LEI-001412  | 13/08/51 | TRANSFORMA A CAIXA DE CRÉDITO COOPERATIVO EM BANCO NACIONAL DE CRÉDITO COOPERATIVO.                                                                                                                                          |
| 112 | LEI-001419  | 28/08/51 | TRANSFERE PARA O TESOUREIRO NACIONAL PARTE DAS EMISSÕES FEITAS PARA ATENDER AS OPERAÇÕES DA CARTEIRA DE REDESCONTOS DO BANCO DO BRASIL S/A, MEDIANTE RESGATE DE DÉBITO DO TESOUREIRO NACIONAL AO BANCO DO BRASIL S/A.        |
| 113 | LEI-001420  | 29/08/51 | AUTORIZA O MINISTRO DA FAZENDA A EFETUAR O PAGAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO BUREAU PAN AMERICANO DO CAFÉ.                                                                                                              |
| 114 | LEI-001429  | 11/09/51 | DISPÕE SOBRE O AUMENTO DE CAPITAL DA COMPANHIA HIDROELÉTRICA DE SÃO FRANCISCO.                                                                                                                                               |
| 115 | LEI-001433  | 15/09/51 | MODIFICA A REDAÇÃO DA ALÍNEA B, DO ARTIGO 3 DA LEI 156, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1947.                                                                                                                                           |
| 116 | LEI-001462  | 26/10/51 | DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO OITAVO DA LEI DO INQUILINATO.                                                                                                                                                                      |

|     |             |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|-------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 117 | LEI-001473  | 24/11/51 | DISPÕE SOBRE RECURSOS FINANCEIROS PARA A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR, ALTERA A LEI DO SELO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 118 | LEI-001474  | 26/11/51 | MODIFICA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 119 | LEI-001482  | 03/12/51 | SUSPENDE O PAGAMENTO DAS PRESTAÇÕES A QUE ESTÃO OBRIGADOS OS PECUARISTAS REAJUSTADOS EM FACE DA LEI 1.002, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1949, NOS MUNICÍPIOS COMPREENDIDOS NO POLÍGONO DA SECA.                                                                                                                                                                                                            |
| 120 | LEI-001491  | 12/12/51 | AUTORIZA O MINISTÉRIO DA FAZENDA A ADQUIRIR, INTEGRALIZAR E SUBSCREVER PELO TESOIRO NACIONAL, AÇÕES DA COMPANHIA NACIONAL DE ALCALIS E A DAR A GARANTIA DO MESMO TESOIRO A UM EMPRÉSTIMO A SER CONTRAÍDO POR ESSA COMPANHIA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                              |
| 121 | LEI-001504  | 15/12/51 | MODIFICA A LEI 1.102, DE 18 DE MAIO DE 1950 E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PLANO SALTE).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 122 | LEI-001506  | 19/12/51 | ESTABELECE PREÇOS MÍNIMOS PARA O FINANCIAMENTO OU AQUISIÇÃO DE CEREJAS E OUTROS GÊNEROS DE PRODUÇÃO NACIONAL.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 123 | LEI-001518  | 24/12/51 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DAR A GARANTIA DO TESOIRO NACIONAL A OPERAÇÃO DE CRÉDITO ATÉ O LIMITE DE US 750.000.000,00 (SETECENTOS E CINQUENTA MILHÕES DE DÓLARES), DESTINADOS AO REAPARELHAMENTO DE PORTOS, SISTEMAS DE TRANSPORTES, AUMENTO DA CAPACIDADE DE ARMAZENAMENTO, FRIGORÍFICOS E MATADOUROS, ELEVAÇÃO DO POTENCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA E DESENVOLVIMENTO DE INDÚSTRIAS E AGRICULTURA. |
| 124 | LEI-001521  | 26/12/51 | ALTERA DISPOSITIVOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE CRIMES CONTRA A ECONOMIA POPULAR.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 125 | LEI-001522  | 26/12/51 | AUTORIZA O GOVERNO FEDERAL A INTERVIR NO DOMÍNIO ECONÔMICO PARA ASSEGURAR A LIVRE DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS NECESSÁRIOS AO CONSUMO DO POVO.                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 126 | LEI-001546  | 29/01/52 | REVOGA O ARTIGO 10 DO DECRETO-LEI 4.791, DE 5 DE OUTUBRO DE 1942, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 127 | LEI-001561  | 21/02/52 | DISPÕE SOBRE A PROFISSÃO DE CONFERENTE DE CARGA E DESCARGA, NOS PORTOS ORGANIZADOS DO PAÍS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 128 | LEI-001563  | 01/03/52 | DISPÕE SOBRE A MARCAÇÃO DOS VOLUMES QUE CONTIVEREM PRODUTOS BRASILEIROS DESTINADOS A EXPORTAÇÃO PARA O ESTRANGEIRO.                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 129 | LEI-001622  | 09/06/52 | REGULA A QUEBRA NATURAL DO SAL ESTOCADO NAS SALINAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 130 | LEI-001628  | 20/06/52 | DISPÕE SOBRE A RESTITUIÇÃO DOS ADICIONAIS CRIADOS PELO ARTIGO TERCEIRO DA LEI 1.474, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1951, E FIXA A RESPECTIVA BONIFICAÇÃO AUTORIZA A EMISSÃO DE OBRIGAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL; CRIA O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; ABRE CRÉDITO ESPECIAL E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                    |
| 131 | LEI-001638  | 14/07/52 | ALTERA DISPOSIÇÕES DO DECRETO-LEI 9.058, DE 13 MARÇO DE 1946, QUE DIZEM RESPEITO A COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE MINAS E METALURGIA.                                                                                                                                                                                                                                          |
| 132 | LEI-001649  | 19/07/52 | CRIA O BANCO DO NORDESTE DO BRASIL E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 133 | LEI-001708  | 23/10/52 | PRORROGA ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1954 A LEI 1.300, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950 (LEI DO INQUILINATO).                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 134 | LEI-001710  | 24/10/52 | ORGANIZA O QUADRO DO CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA, AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ABRIR AO MESMO CONSELHO O CRÉDITO ESPECIAL DE CR 4.628.400,00 E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                           |
| 135 | LEI-001719  | 01/11/52 | AMPLIA O PRAZO DE EXECUÇÃO DA LEI 1.003, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1949, RELATIVO A FINANCIAMENTO DA LAVOURA DE CAFÉ.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 136 | LEI-001728  | 10/11/52 | DISPÕE SOBRE A FORMA DE PAGAMENTO DAS DÍVIDAS DOS CRIADORES E RECRIADORES DE GADO BOVINO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 137 | LEI-001747  | 28/11/52 | ALTERA O DECRETO-LEI 4.655, DE 3 DE SETEMBRO DE 1942, QUE DISPÕE SOBRE O IMPOSTO DO SELO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 138 | LEI-001748  | 28/11/52 | ALTERA DISPOSITIVOS DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO IMPOSTO DE CONSUMO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 139 | LEI-001749  | 28/11/52 | OS LUBRIFICANTES E COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS, OU GASOSOS DE QUALQUER ORIGEM OU NATUREZA, FICAM SUJEITOS A IMPOSTO ÚNICO, COBRADO PELA UNIÃO.                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 140 | LEI-001772  | 18/12/52 | PRORROGA O PRAZO ESTIPULADO NOS PARÁGRAFOS SEGUNDO E TERCEIRO, LETRA H, DO ARTIGO PRIMEIRO, DA LEI/001474, DE 26 11 51.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 141 | LEI-001779  | 22/12/52 | CRIA O INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 142 | LEI-001806  | 06/01/53 | DISPÕE SOBRE O PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA, CRIA A SUPERINTENDÊNCIA DA SUA EXECUÇÃO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 143 | LEI-001807  | 07/01/53 | DISPÕE SOBRE OPERAÇÕES DE CAMBIO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 144 | LEI-001808  | 07/01/53 | DISPÕE SOBRE A RESPONSABILIDADE DE DIRETORES DE BANCOS E CASAS BANCÁRIAS, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 145 | LEI-001827  | 23/03/53 | MODIFICA AS TARIFAS DAS ALFANDEGAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 146 | LEI-001831  | 25/03/53 | MODIFICA O ITEM QUARTO DA ALÍNEA B DO ANEXO TERCEIRO (SETOR TRANSPORTE ESTRADA DE FERRO) DA LEI/001102, DE 18 05 50.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 147 | LEI-001869  | 27/05/53 | ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE RECOLHIMENTO AO BANCO DO BRASIL DAS CONSIGNAÇÕES EM PAGAMENTO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 148 | LEI-001882  | 09/06/53 | ALTERA O ARTIGO 63, TÍTULO II, SERVIÇO TELEGRÁFICO EXTERIOR, DA LEI/000498, DE 28 11 48.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 149 | LEI-001884  | 10/06/53 | DISPÕE SOBRE A REPRESSÃO DO CONTRABANDO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 150 | LEI-001886  | 11/06/53 | APROVA O PLANO DO CARVÃO NACIONAL E DISPÕE SOBRE SUA EXECUÇÃO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 151 | LEI-001918  | 24/07/53 | DISPÕE SOBRE OS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS DESTINADOS A DEFESA CONTRA AS SECAS DO NORDESTE, ELEVA OS LIMITES DOS PRÊMIOS DE AÇÚDES POR COOPERAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                            |
| 152 | LEI-001939  | 10/08/53 | DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE SEMENTES DE TRIGO, POR PROCESSO DE DEVOLUÇÃO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 153 | LEI-001942  | 12/08/53 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER FACILIDADES PÚBLICAS AOS QUE INSTALAREM FÁBRICAS DE CIMENTO NO PAÍS.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 154 | LEI-001944  | 14/08/53 | TORNA OBRIGATORIA A IODETAÇÃO DO SAL DE COZINHA DESTINADO A CONSUMO ALIMENTAR NAS REGIÕES BOGIGENAS DO PAÍS.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 155 | LEI-001971  | 31/08/53 | PRORROGA, POR MAIS 120 DIAS, O PRAZO ESTIPULADO NO ARTIGO 13 DA LEI/001563, DE 01 03 52.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 156 | LEI-001991  | 26/09/53 | PRORROGA ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1953 A VIGÊNCIA DA LEI/000842, DE 04 10 49, QUE SUBORDINA AO REGIME DE LICENÇA PRÉVIA O INTERCÂMBIO DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO COM O EXTERIOR.                                                                                                                                                                                                                      |
| 157 | LEI-002002  | 01/10/53 | DISPÕE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DO PETRÓLEO E DEFINE AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO, INSTITUI A SOCIEDADE POR AÇÕES PETRÓLEO BRASILEIRO SOCIEDADE ANÔNIMA, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                             |
| 158 | LEI-002085  | 12/11/53 | REGULA O ESTUDO, O ORÇAMENTO E A CONSTRUÇÃO DOS AÇÚDES, EM COOPERAÇÃO DA UNIÃO COM OS ESTADOS, MUNICÍPIOS OU PARTICULARES E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                |
| 159 | LEI-002093  | 16/11/53 | DISPÕE SOBRE O FINANCIAMENTO DAS LAVOURAS DO CAFÉ.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 160 | LEI-002118  | 27/11/53 | LOCALIZA A USINA SIDERÚRGICA DE QUE TRATA O NÚMERO IV DO ANEXO 1 DA LEI 1.886, DE 11 DE JUNHO DE 1953, NA BACIA CARBONÍFERA DO ESTADO DE SANTA CATARINA.                                                                                                                                                                                                                                           |
| 161 | LEI-002134  | 14/12/53 | DISPÕE SOBRE OS ENCARGOS DE FAMÍLIA QUE PODEM SER ABATIDOS DA RENDA BRUTA PARA EFEITO DE PAGAMENTO DO IMPOSTO DE RENDA.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 162 | LEI-002143  | 26/12/53 | CRIA A CARTEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR, DISPÕE SOBRE O INTERCÂMBIO COMERCIAL COM O EXTERIOR, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 163 | LEI-002144  | 29/12/53 | MANDA APLICAR AOS CORRETORES, CAMARAS SINDICAIS, JUNTAS, BOLSAS DE MERCADORIAS E CAIXAS DE LIQUIDAÇÃO DE TODO O PAÍS, A LEGISLAÇÃO ANTERIORMENTE DECRETADA PARA O DISTRITO FEDERAL, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                      |
| 164 | LEI-002163  | 05/01/54 | CRIA O INSTITUTO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO, E DA OUTRA PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 165 | LEI-002168  | 11/01/54 | ESTABELECE NORMAS PARA INSTITUIÇÃO DO SEGURO AGRÁRIO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 166 | LEI-002178  | 04/02/54 | AUTORIZA O TESOIRO NACIONAL A GARANTIR EMPRÉSTIMO A SER CONTRAÍDO PELA COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL PARA AMPLIAR AS INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS DA USINA DE VOLTA REDONDA.                                                                                                                                                                                                                           |
| 167 | LEI-002182  | 09/02/54 | DA GARANTIA DO TESOIRO NACIONAL AO AVAL DO BANCO DO BRASIL S/A NAS PROMISSÓRIAS DE RESPONSABILIDADE DO LOIDE BRASILEIRO PATRIMÔNIO NACIONAL.                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 168 | LEI-002185  | 11/02/54 | MODIFICA A DATA DE INÍCIO DE CONTAGEM DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS E PEDIDOS DE REGULARIZAÇÃO DE POSSES DE TERRENOS PERTENCENTES AO DOMÍNIO DA UNIÃO.                                                                                                                                                                                                                                 |
| 169 | LEI-002186A | 13/02/54 | ESTENDE AS EMPRESAS EDITORAS OU IMPRESSORAS DE LIVROS, OS FAVORES CONCEDIDOS AS EMPRESAS JORNALÍSTICAS PELA LEI/001386, DE 18 06 51, QUE REGULA A IMPORTAÇÃO DE PAPEL E OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO DE IMPRENSA.                                                                                                                                                                                   |
| 170 | LEI-002206  | 05/05/54 | AUTORIZA O TESOIRO NACIONAL A PROMOVER A ELEVAÇÃO DO CAPITAL DA COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL, PARA AMPLIAR AS INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS DA USINA DE VOLTA REDONDA, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                       |
| 171 | LEI-002227  | 14/06/54 | ALTERA O PLANO SALTE E DISPÕE SOBRE SUA EXECUÇÃO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 172 | LEI-002237  | 19/06/54 | DISPÕE SOBRE FINANCIAMENTOS DESTINADOS A COLONIZAÇÃO NACIONAL E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 173 | LEI-002239  | 22/06/54 | ALTERA O ITEM PRIMEIRO DA LETRA A DO ARTIGO TERCEIRO DA LEI/000494, DE 26 11 48 (LEI DO IMPOSTO DE CONSUMO).                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|     |            |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----|------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 174 | LEI-002249 | 26/06/54 | MODIFICA O ARTIGO 22 E SEUS PARAGRAFOS DO DECRETO-LEI 7.036, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1944, ALTERADO PELA LEI 559A, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1948.                                                                                                                                                                                                                        |
| 175 | LEI-002282 | 04/08/54 | MODIFICA A LEI/001728, DE 10 11 52, QUE DISPÕE SOBRE A FORMA DE PAGAMENTO DAS DIVIDAS DOS CRIADORES E RECRIADORES DE GADO BOVINO.                                                                                                                                                                                                                                 |
| 176 | LEI-002296 | 23/08/54 | ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE PARA O COMERCIO ATACADISTA E VAREJISTA, OS HOTEIS, RESTAURANTES, BOITES E CASAS DE PASTO, DA APRESENTAÇÃO A VENDA DE VINHOS DE UVAS NACIONAIS.                                                                                                                                                                                       |
| 177 | LEI-002308 | 31/08/54 | INSTITUI O FUNDO FEDERAL DE ELETRIFICAÇÃO, CRIA O IMPOSTO UNICO SOBRE ENERGIA ELETRICA ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE CONSUMO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                        |
| 178 | LEI-002313 | 03/09/54 | DISPÕE SOBRE OS PRAZOS DOS CONTRATOS DE DEPOSITOS REGULAR E VOLUNTARIO DE BENS DE QUALQUER ESPECIE, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                     |
| 179 | LEI-002325 | 20/09/54 | EXTINGUE A COMISSÃO EXECUTIVA TEXTIL, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 180 | LEI-002328 | 01/11/54 | PRORROGA O PRAZO DA VIGENCIA DA LEI 1.300, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950 (LEI DO INQUILINATO).                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 181 | LEI-002354 | 29/11/54 | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE RENDA, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 182 | LEI-002404 | 13/01/55 | AUTORIZA O TESOURE NACIONAL A ADQUIRIR PARTES BENEFICIARIAS NA COMPANHIA HIDRO ELETRICA DO SÃO FRANCISCO.                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 183 | LEI-002410 | 29/01/55 | PRORROGA ATE 30 06 56 O REGIME DE LICENÇA PARA O INTERCAMBIO COMERCIAL COM O EXTERIOR NOS TERMOS ESTABELECIDOS NA LEI/002145, DE 29 09 53.                                                                                                                                                                                                                        |
| 184 | LEI-002416 | 09/02/55 | CONCEDE ESCRITURA DE PROPRIEDADE AOS POSSEIROS DAS TERRAS DENOMINADAS FAZENDA DOS MUNIZES NO MUNICIPIO DE RIO BONITO, ESTADO DO RIO DE JANEIRO.                                                                                                                                                                                                                   |
| 185 | LEI-002418 | 10/02/55 | CONCEDE FAVORES AS EMPRESAS, COMPANHIAS OU FIRMAS CONSTITUIDAS OU QUE SE CONSTITUIREM NO PAIS, DENTRO EM CINCO ANOS, PARA EXPLORAR MINAS DE OURO E SEUS SUBPRODUTOS.                                                                                                                                                                                              |
| 186 | LEI-002426 | 16/02/55 | TRANSFERE AO TESOURE NACIONAL PARTE DAS EMISSÕES FEITAS PARA ATENDER AS OPERAÇÕES DA CARTEIRA DE REDESCONTOS DO BANCO DO BRASIL, MEDIANTE RESGATE DE DEBITO DO TESOURE NACIONAL AO BANCO DO BRASIL SA., E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                 |
| 187 | LEI-002448 | 06/04/55 | MODIFICA O ARTIGO 39 DA LEI/000187, DE 15 01 36.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 188 | LEI-002453 | 16/04/55 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PAGAR, POR CONTA DO TESOURE NACIONAL E POR INTERMEDIO DO BANCO DO BRASIL, OS FORNECIMENTOS DE CARVÃO NACIONAL FEITOS PELAS EMPRESAS INDUSTRIAIS AS ESTRADAS DE FERRO PERTENCENTES AO PATRIMONIO DA UNIÃO.                                                                                                                            |
| 189 | LEI-002481 | 12/05/55 | REVOGA O DECRETO-LEI 347, DE 23 DE MARÇO DE 1938 QUE DERROGOU O PARAGRAFO 1 DO ARTIGO 1 DO DECRETO 24.511, DE 29 DE JUNHO DE 1934.                                                                                                                                                                                                                                |
| 190 | LEI-002523 | 02/07/55 | FEDERALIZA A UNIVERSIDADE RURAL DE PERNAMBUCO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 191 | LEI-002543 | 14/07/55 | DISPÕE SOBRE A REDE FERROVIARIA DO NORDESTE, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 192 | LEI-002546 | 16/07/55 | AUTORIZA OS CONCESSIONARIOS E AS ADMINISTRAÇÕES DE PORTOS A COBRAREM JUROS DE MORA SOBRE DIVIDAS PROVENIENTES DE SERVIÇOS PRESTADOS.                                                                                                                                                                                                                              |
| 193 | LEI-002553 | 03/08/55 | PROIBE A EXPORTAÇÃO, PARA O EXTERIOR DO PAIS, DO COURO DE JACARE EM BRUTO.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 194 | LEI-002572 | 13/08/55 | MODIFICA O ARTIGO QUARTO E SEU PARAGRAFO DA LEI/000305, DE 18 07 48, (QUOTA DO IMPOSTO DE RENDA, DESTINADA AOS MUNICIPIOS).                                                                                                                                                                                                                                       |
| 195 | LEI-002599 | 13/09/55 | DISPÕE SOBRE O PLANO GERAL DE APROVEITAMENTO ECONOMICO DO VALE DO SÃO FRANCISCO.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 196 | LEI-002620 | 04/10/55 | ESTENDE A LOCAÇÃO DE IMOVEIS RURAIS O DISPOSTO NO PARAGRAFO QUINTO DO ARTIGO 15 DA LEI/001300, DE 28 12 50 (ALTERA A LEI DO INQUILINATO).                                                                                                                                                                                                                         |
| 197 | LEI-002644 | 16/11/55 | MODIFICA OS INCISOS DOIS E QUATRO ALINEA 24, TABELA D, DA LEI/001748, DE 28 11 52 E OS INCISOS UM E TRES DA ALINEA 24, TABELA D DO DEC/026149, DE 05 01 49, QUE MODIFICOU A CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO IMPOSTO DE CONSUMO.                                                                                                                                          |
| 198 | LEI-002653 | 24/11/55 | INSTITUI ADICIONAL E ALTERA DISPOSIÇÕES DA LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE CONSUMO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 199 | LEI-002666 | 06/12/55 | DISPÕE SOBRE O PENHOR DOS PRODUTOS AGRICOLAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 200 | LEI-002668 | 06/12/55 | MODIFICA O DECRETO-LEI 9.735, DE 4 DE SETEMBRO DE 1946, QUE CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO RELATIVA AO INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                        |
| 201 | LEI-002672 | 07/12/55 | ALTERA DISPOSIÇÕES DA LEI 1.086, DE 19 DE ABRIL DE 1950, E AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PRORROGAR POR MAIS 5 ANOS OS FINANCIAMENTOS PREVISTOS NAQUELA LEI.                                                                                                                                                                                                        |
| 202 | LEI-002696 | 24/12/55 | MODIFICA O PARAGRAFO SEGUNDO DO ARTIGO TERCEIRO DA LEI/000970, DE 16 12 49 (DISPÕE SOBRE AS ATRIBUIÇÕES ORGANIZAÇÕES E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA).                                                                                                                                                                                           |
| 203 | LEI-002697 | 27/12/55 | PRORROGA PARA 31 DE OUTUBRO DE 1959, O PRAZO A QUE SE REFERE O ARTIGO 1 DA LEI 2.095, DE 16 DE NOVEMBRO DE 1953 (DISPÕE SOBRE O FINANCIAMENTO DA LAVOURA DO CAFE E ESTENDE SEUS BENEFICIOS AOS CAFEICULTORES CUJAS LAVOURAS FORAM PREJUDICADAS EM SUA PRODUTIVIDADE ECONOMICA PELAS GEADAS RECENTEMENTE OCORRIDAS).                                               |
| 204 | LEI-002698 | 27/12/55 | DA APLICAÇÃO A RECEITA PROVENIENTE DA DIFERENÇA DE PREÇOS ENTRE OS COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES LIQUIDOS DERIVADOS DO PETROLEO, FABRICADOS NO BRASIL E IMPORTADOS, E ALTERA O ITEM 11 DOS PARAGRAFOS DOIS E CINCO DO ARTIGO NONO DA LEI/002145, DE 29 12 53, E O PARAGRAFO PRIMEIRO DO ARTIGO SEGUNDO DA LEI/001749, DE 28 11 52, ACRESCENTANDO-LHE UM PARAGRAFO. |
| 205 | LEI-002699 | 28/12/55 | PRORROGA ATE 31 12 56, COM MODIFICAÇÕES, A LEI/001300, DE 28 12 50, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 206 | LEI-002740 | 02/03/56 | AUTORIZA O GOVERNO DO TERRITORIO FEDERAL DE AMAPA A ORGANIZAR A COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO AMAPA.                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 207 | LEI-002753 | 13/04/56 | REVOGA O PARAGRAFO UNICO DO ARTIGO NONO DA LEI/001522, DE 22 12 51 (AUTORIZA O GOVERNO FEDERAL A INTERVIR NO DOMINIO ECONOMICO PARA ASSEGURAR A LIVRE DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS NECESSARIOS AO CONSUMO DE POVO).                                                                                                                                                   |
| 208 | LEI-002786 | 21/05/56 | ALTERA A LEI SOBRE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PUBLICA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 209 | LEI-002795 | 12/06/56 | DISPÕE SOBRE A FABRICAÇÃO E COMERCIO DE VINHOS, SEUS DERIVADOS E BEBIDAS EM GERAL, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 210 | LEI-002804 | 25/06/56 | DISPÕE SOBRE NORMAS PROCESSUAIS PARA O REAJUSTE DE DIVIDAS DOS PECUARIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 211 | LEI-002807 | 28/06/56 | PRORROGA, ATE 31 12 56, O REGIME DE LICENÇA PREVIA PARA O INTERCAMBIO COMERCIAL COM O EXTERIOR.                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 212 | LEI-002815 | 06/07/56 | MODIFICA O INCISO VII DO ARTIGO SETIMO DA LEI/002145, DE 29 12 53 (CRIA A CARTEIRA DE COMERCIO EXTERIOR, DISPÕE SOBRE O INTERCAMBIO COM O EXTERIOR, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS).                                                                                                                                                                                    |
| 213 | LEI-002825 | 17/07/56 | EXTINGUE A CAMARA DE REAJUSTAMENTO ECONOMICO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 214 | LEI-002854 | 28/08/56 | AUTORIZA A ORGANIZAÇÃO DA FRIGORIFICOS NACIONAIS S.A., PARA A INSTALAÇÃO DE UMA REDE DE ARMAZENS E TRANSPORTES FRIGORIFICOS.                                                                                                                                                                                                                                      |
| 215 | LEI-002855 | 28/08/56 | RESTITUI AO PATRIMONIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS A PROPRIEDADE DE IMOVEL DOADO A UNIÃO PELO MESMO ESTADO, EM 1912, SITUADO NA CIDADE DE BELO HORIZONTE, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                 |
| 216 | LEI-002862 | 04/09/56 | ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI DO IMPOSTO DE RENDA, INSTITUI A TRIBUTAÇÃO ADICIONAL DAS PESSOAS JURIDICAS SOBRE OS LUCROS EM RELAÇÃO AO CAPITAL SOCIAL E AS RESERVAS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                        |
| 217 | LEI-002890 | 01/10/56 | DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO TRIBUTARIA DA COMPANHIA HIDRELETRICA DO SÃO FRANCISCO.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 218 | LEI-002896 | 05/10/56 | MODIFICA O ARTIGO QUINTO DO REGULAMENTO DAS CAIXAS ECONOMICAS FEDERAIS A QUE SE REFERE O DEC/024427, DE 19 06 34.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 219 | LEI-002916 | 13/10/56 | ALTERA A TABELA DAS TAXAS, ANUIDADES, MULTAS E CONTRIBUIÇÕES CONCERNENTES AOS ATOS DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL A QUE SE REFERE O ARTIGO 212 DO DECRETO-LEI 7.903, DE 27 DE AGOSTO DE 1945 (CODIGO DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL) ALTERADA PELO DECRETO-LEI 8.936, DE 26 DE JANEIRO DE 1946.                                                                             |
| 220 | LEI-002921 | 21/10/56 | CONCEDE A INCLUSÃO DA FACULDADE DE CIENCIAS ECONOMICAS DO CEARA ENTRE OS ESTABELECEMENTOS DE ENSINO SUBVENCIONADOS PELO GOVERNO FEDERAL.                                                                                                                                                                                                                          |
| 221 | LEI-002930 | 27/10/56 | MODIFICA O ARTIGO 92, DA TABELA CONSTANTE DO DEC/032392, DE 09 03 53 (CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO IMPOSTO DO SELO).                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 222 | LEI-002932 | 31/10/56 | TORNA INALINEAVIS, DURANTE DEZ ANOS, OS LOTES PARA COLONIZAÇÃO CONCEDIDOS PELO GOVERNO FEDERAL.                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 223 | LEI-002944 | 08/11/56 | DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DO IMPOSTO UNICO SOBRE ENERGIA ELETRICA PERTENCENTE AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICIPIOS.                                                                                                                                                                                                                           |
| 224 | LEI-002973 | 26/11/56 | PRORROGA A VIGENCIA DAS MEDIDAS DE ORDEM FINANCEIRA RELACIONADAS COM A EXECUÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO, PREVISTAS NAS LEI 1474, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1951, E LEI 1628 DE 20 DE JUNHO DE 1952, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                            |
| 225 | LEI-002974 | 26/11/56 | ALTERA DISPOSIÇÕES DO DEC/026149, DE 05 01 49 (CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO IMPOSTO DE CONSUMO), E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                            |
| 226 | LEI-002975 | 27/11/56 | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO UNICO SOBRE COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES LIQUIDOS E GASOSOS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                             |

|     |            |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 227 | LEI-002976 | 28/11/56 | DISPÕE SOBRE O PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONOMICA DA REGIÃO DA FRONTEIRA SUDOESTE DO PAIS.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 228 | LEI-002977 | 28/11/56 | REESTRUTURA O SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA FUNDADA FEDERAL, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 229 | LEI-003000 | 11/12/56 | DISPÕE SOBRE O FUNDO AERONAUTICO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 230 | LEI-003018 | 17/12/56 | DISPÕE SOBRE A EXECUÇÃO DO PLANO DO CARVÃO NACIONAL.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 231 | LEI-003053 | 22/12/56 | PRORROGA, ATÉ 30 DE JUNHO DE 1957, A VIGÊNCIA DO REGIME DE LICENÇA PREVIA A QUE SE REFERE A LEI 2145, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1953, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                   |
| 232 | LEI-003078 | 22/12/56 | MODIFICA DISPOSIÇÕES DA LEI 2862, DE 4 DE SETEMBRO DE 1956. (ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI DO IMPOSTO DE RENDA).                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 233 | LEI-003084 | 29/12/56 | REVIGORA COM ALTERAÇÕES, A LEI 1.522, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1951, QUE AUTORIZA O GOVERNO FEDERAL A INTERVIR NO DOMÍNIO ECONOMICO PARA ASSEGURAR A LIVRE DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS NECESSARIOS AO CONSUMO DO POVO                                                                                                                                                               |
| 234 | LEI-003085 | 29/12/56 | PRORROGA A LEI DO INQUILINATO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 235 | LEI-003108 | 10/03/57 | ALTERA O PARAGRAFO UNICO DO ARTIGO 1 DO DECRETO LEI 6.460, DE 2 DE MAIO DE 1944 (REGULA A CONSTRUÇÃO E A EXPLORAÇÃO DE INSTALAÇÃO PORTUARIAS RUDIMENTARES)                                                                                                                                                                                                                   |
| 236 | LEI-003115 | 16/03/57 | DETERMINA A TRANSFORMAÇÃO DAS EMPRESAS FERROVIARIAS DA UNIÃO EM SOCIEDADE POR AÇÕES, AUTORIZA A CONSTITUIÇÃO DA REDE FERROVIARIA S/A, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS                                                                                                                                                                                                               |
| 237 | LEI-003119 | 31/03/57 | AUTORIZA A UNIÃO A CONSTRUIR UMA SOCIEDADE POR AÇÕES, QUE SE DENOMINARA SOCIEDADE TERMOMOLETRICA DE CAPIVARI (SOTELCA), E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                            |
| 238 | LEI-003137 | 13/05/57 | DENOMINA INSTITUTO BRASILEIRO DO SAL O INSTITUTO NACIONAL DO SAL, DANDO-LHE NOVA ORGANIZAÇÃO.                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 239 | LEI-003161 | 01/06/57 | CRIA A COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO DE IBIAPABA, NO ESTADO DO CEARA, SUBORDINADA AO MINISTERIO DA AGRICULTURA.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 240 | LEI-003187 | 28/06/57 | PRORROGA ATÉ 31 DE JULHO DE 1957, A VIGÊNCIA DO REGIME DE LICENÇA A QUE ESTA SUBORDINADO O INTERCAMBIO COMERCIAL COM O EXTERIOR.                                                                                                                                                                                                                                             |
| 241 | LEI-003194 | 04/07/57 | ALTERA O DISPOSTO NO PARAGRAFO UNICO DO ARTIGO 1 DO DECRETO LEI 8104, DE 18 DE OUTUBRO DE 1945, QUE DOA A FUNDAÇÃO BRASIL CENTRAL PATENTES DE INVENÇÃO, MARCAS DE FABRICAS, MODELOS DE UTILIDADE, DESENHOS OU MODELOS INDUSTRIAIS E DE COMERCIO, TITULOS DE ESTABELECIMENTOS, INSIÑIAS E FRASES DE PROPAGANDA INCORPORADAS AO PATRIMONIO NACIONAL, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
| 242 | LEI-003196 | 06/07/57 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ENCAMPAR E INCORPORAR AO PATRIMONIO DA ESTRADA DE FERRO LEOPOLDINA A ESTRADA DE FERRO ITAPEMIRIM, DE PROPRIEDADE DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO.                                                                                                                                                                                                   |
| 243 | LEI-003227 | 27/07/57 | PRORROGA ATÉ 15 DE AGOSTO DE 1957, A VIGÊNCIA DO REGIME DE LICENÇA A QUE ESTA SUBORDINADO O INTERCAMBIO COMERCIAL COM O EXTERIOR.                                                                                                                                                                                                                                            |
| 244 | LEI-003228 | 28/07/57 | CRIA NO MUNICIPIO DE DIAMANTINA, ESTADO DE MINAS GERAIS, UMA ESTAÇÃO DE ENOLOGIA.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 245 | LEI-003244 | 14/08/57 | DISPÕE SOBRE A REFORMA DA TARIFA DAS ALFANDEGAS, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 246 | LEI-003253 | 27/08/57 | CRIA CEDULAS DE CREDITO RURAL, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 247 | LEI-003257 | 02/09/57 | MODIFICA O ARTIGO 27 E SEUS PARAGRAFOS DA LEI 2.004, DE 3 DE OUTUBRO DE 1953 (DISPÕE SOBRE A POLITICA NACIONAL DO PETROLEO E DEFINE AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DO PETROLEO, INSTITUI A SOCIEDADE POR AÇÕES PETROLEO BRASILEIRO SOCIEDADE ANONIMA, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS).                                                                                        |
| 248 | LEI-003262 | 16/09/57 | DISPENSA DO RECOLHIMENTO DOS DEPOSITOS COMPULSORIOS, DEPOSITOS DE GARANTIA E CERTIFICADO DE EQUIPAMENTO, OS CONTRIBUINTES QUE TENHAM PROCESSOS DE LANÇAMENTO PENDENTES DE DECISÃO.                                                                                                                                                                                           |
| 249 | LEI-003272 | 30/09/57 | ALTERA O ARTIGO 9 DA LEI 970, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1949, QUE DISPÕE SOBRE AS ATRIBUIÇÕES ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA.                                                                                                                                                                                                                       |
| 250 | LEI-003276 | 05/10/57 | DISPÕE SOBRE CREDITOS ORÇAMENTARIOS DESTINADOS A DEFESA CONTRA AS SECAS DO NORDESTE, REGULA A FORMA DE PAGAMENTO DE PREMIOS PELA CONSTRUÇÃO DE AQUEDS EM COOPERAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS                                                                                                                                                                                 |
| 251 | LEI-003302 | 04/11/57 | CRIA UMA TAXA ESPECIAL DE PROPAGANDA DO CAFE NO EXTERIOR.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 252 | LEI-003304 | 05/11/57 | DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DE COOPERAÇÕES FINANCEIRAS NÃO INSCRITAS EM "RESTOS A PAGAR" OU SATISFEITAS POR "EXERCICIOS FINDOS" A INSTITUIÇÕES DE ASSISTENCIA SOCIAL, HOSPITALAR, CULTURAL, EDUCACIONAL E RURAL.                                                                                                                                                                |
| 253 | LEI-003336 | 10/12/57 | PRORROGA ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1958 A LEI 1.300, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950, COM AS ALTERAÇÕES MANTIDAS NA LEI 3.085, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1956, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                    |
| 254 | LEI-003337 | 12/12/57 | DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE LETRAS E OBRIGAÇÕES DO TESOURO NACIONAL, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 255 | LEI-003353 | 20/12/57 | PRORROGA A VIGENCIA DA LEI 1.886, DE 11 DE JUNHO DE 1953, QUE APROVA O PLANO DO CARVÃO NACIONAL, E DISPÕE SOBRE SUA EXECUÇÃO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                      |
| 256 | LEI-003359 | 22/12/57 | DISPÕE SOBRE AS CONDIÇÕES PARA ADMISSÃO DE NACIONAIS E ESTRANGEIROS AO EXERCICIO DE ATIVIDADE REMUNERADA NO PAIS E SOBRE A ABOLIÇÃO DO REGISTRO POLICIAL DE ESTRANGEIROS.                                                                                                                                                                                                    |
| 257 | LEI-003381 | 24/04/58 | CRIA O FUNDO DA MARINHA MERCANTE E A TAXA DE RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 258 | LEI-003393 | 27/05/58 | FACULTA AOS CAFEICULTORES A LIBERAÇÃO DA SAFRA AGRICOLA INDEPENDENTEMENTE DO PAGAMENTO DO DEBITO VENCIVEL NO ANO DE 1957 OU DE 1958 E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                |
| 259 | LEI-003397 | 03/06/58 | AUTORIZA A UNIÃO A CONSTITUIR UMA SOCIEDADE POR AÇÕES QUE SE DENOMINARA COMPANHIA HIDROELETRICA DE CAMPO GRANDE COM FORO E SEDE NA CIDADE DO MESMO NOME NO ESTADO DE MATO GROSSO.                                                                                                                                                                                            |
| 260 | LEI-003408 | 16/06/58 | MODIFICA O ARTIGO 3 DA LEI 2.931, DE 27 DE OUTUBRO DE 1956 - DISPÕE SOBRE O PENHOR INDUSTRIAL DE VEICULOS AUTOMOTORES, EQUIPAMENTO PARA EXECUÇÃO DE TERRAPLENAGEM E PAVIMENTAÇÃO E QUAISQUER VIATURAS DE TRAÇÃO MECANICA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                           |
| 261 | LEI-003421 | 10/07/58 | CRIA O FUNDO PORTUARIO NACIONAL A TAXA DE MELHORAMENTOS DOS PORTOS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 262 | LEI-003428 | 15/07/58 | CRIA A COMISSÃO EXECUTIVA DO SISAL.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 263 | LEI-003470 | 28/11/58 | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 264 | LEI-003471 | 28/11/58 | INSTITUI O CREDITO DE EMERGENCIA AOS AGRICULTORES E CRIADORES DO POLIGONO DAS SECAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 265 | LEI-003484 | 10/12/58 | SUPRIME A ALINEA "E" DO ARTIGO 4 DO DECRETO-LEI 6.920 DE 3 DE OUTUBRO DE 1944.                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 266 | LEI-003494 | 19/12/58 | PRORROGA A VIGENCIA DA LEI 1.300, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950 (LEI DO INQUILINATO) E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 267 | LEI-003510 | 30/12/58 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A SUBSCREVER AÇÕES DA COMPANHIA SIDERURGICA PAULISTA - COSIPA, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 268 | LEI-003519 | 30/12/58 | MODIFICA A CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO IMPOSTO DO SELO, BAIXADA COM O DECRETO 32.392, DE 9 DE MARÇO DE 1953, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                          |
| 269 | LEI-003520 | 30/12/58 | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE CONSUMO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 270 | LEI-003522 | 03/01/59 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ENCAMPAR PARTE DAS EMISSÕES DE PAPEL-MOEDA FEITAS PARA ATENDER A OPERAÇÕES DA CAIXA DE MOBILIZAÇÃO BANCARIA, MEDIANTE A INCORPORAÇÃO AO PATRIMONIO NACIONAL, DE IMOVEL PERTENCENTE AQUELA AUTARQUIA, E TRANSFERIR ESSE IMOVEL A PROPRIEDADE DA LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTENCIA.                                                                |
| 271 | LEI-003551 | 13/02/59 | AUTORIZA, ATRAVES DE CONVENIO COM O BANCO DO BRASIL SOCIEDADE ANONIMA, LIBERAÇÃO TOTAL DA SAFRA DE TRIGO DE 1958 E 1959, COMPOSIÇÃO DAS DÍVIDAS DOS TRITICULTORES, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                 |
| 272 | LEI-003553 | 27/04/59 | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 273 | LEI-003570 | 20/06/59 | MODIFICA O ITEM II DO ARTIGO 4 DA LEI 305, DE 18 DE JULHO DE 1948, QUE REGULA A APLICAÇÃO DO ARTIGO 15, PARAGRAFO 4, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.                                                                                                                                                                                                                                |
| 274 | LEI-003642 | 14/10/59 | CONCEDE PELO PRAZO DE TRINTA MESES ISENÇÃO DE DIREITOS, ADICIONAIS, IMPOSTOS DE CONSUMO E TAXAS ADUANEIRAS, PARA IMPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PRODUÇÃO COM OS RESPECTIVOS SOBRESSALENTES E FERRAMENTAS DESTINADOS A INDUSTRIA FERROVIARIA.                                                                                                                                  |
| 275 | LEI-003643 | 14/10/59 | PRORROGA O PRAZO DE PAGAMENTO DOS DEBITOS DOS CAFEICULTORES AMPARADOS PELAS LEIS 2095 DE 16 DE NOVEMBRO DE 1953 2297 DE 27 DE DEZEMBRO DE 1955 E 3393 DE 27 DE MAIO DE 1958, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                       |
| 276 | LEI-003649 | 31/10/59 | DISPÕE SOBRE ENTREGA DAS QUOTAS RODOVIARIAS AOS MUNICIPIOS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 277 | LEI-003678 | 04/12/59 | ALTERA SEM AUMENTO DE DESPESA, A LEI 3.353, DE 20.12.57.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 278 | LEI-003692 | 15/12/59 | INSTITUI A SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|     |             |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 279 | LEI-003693  | 18/12/59 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ABRIR, PELO MINISTERIO DA FAZENDA O CREDITO ESPECIAL DE CR 84.130,00 DESTINADO A INDENIZAR O SERVIDOR FERNANDO GUARANA DE MENEZES.                                                                                                                                                                                                 |
| 280 | LEI-003768  | 03/06/60 | PRORROGA POR DOZE MESES, A CONTAR DE 6 DE JUNHO DE 1960, O PRAZO DOS TERMOS DE RESPONSABILIDADE ASSINADO, NA FORMA DO ARTIGO 42, LETRA "B" DA LEI 3244 DE 14 DE AGOSTO DE 1957 (REFORMA DA TARIFA DAS ALFANDEGAS) E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                     |
| 281 | LEI-003770  | 07/06/60 | PRORROGA O PRAZO DE PAGAMENTO DOS DEBITOS DOS TRITICULTORES AMPARADOS PELA LEI 3551 DE 13 DE FEVEREIRO DE 1959, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                       |
| 282 | LEI-003781  | 15/07/60 | TRANSFERE, POR QUATRO ANOS, A VIGENCIA DA LETRA "E" DO ARTIGO 21 DA LEI 2.657 DE 1 DE DEZEMBRO DE 1955 ( LEI DE PROMOÇÕES DOS OFICIAIS DO EXERCITO ).                                                                                                                                                                                                           |
| 283 | LEI-003782  | 22/07/60 | CRIA OS MINISTERIOS DA INDUSTRIA E DO COMERCIO E DAS MINAS E ENERGIA E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 284 | LEI-003804  | 02/08/60 | ALTERA OS LIMITES MAXIMOS DOS PREMIOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE AÇUDAGEM E IRRIGAÇÃO EM REGIME DE COOPERAÇÃO.                                                                                                                                                                                                                         |
| 285 | LEI-003824  | 23/11/60 | TORNA OBRIGATORIA A DESTOCA E CONSEQUENTE LIMPEZA DAS BACIAS HIDRAULICAS DOS AÇUDES, REPRESAS OU LAGOS ARTIFICIAIS.                                                                                                                                                                                                                                             |
| 286 | LEI-003833  | 08/12/60 | CRIA REGIME ESPECIAL DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PUBLICA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS NO POLIGONO DAS SECAS.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 287 | LEI-003844  | 15/12/60 | ALTERA A LEI DO INQUILINATO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 288 | LEI-003860  | 24/12/60 | APROVA O PLANO DE COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES RELACIONADAS COM O CARVÃO MINERAL.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 289 | LEI-003863  | 24/12/60 | ESTENDE AOS TRITICULTORES NÃO AMPARADOS NA SAFRA 1959-1960, PELA LEI 3551, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1959, OS FAVORES E OBRIGAÇÕES ESTABELECIDOS EM LEI, BEM COMO OS DOS PAGAMENTOS DOS DEBITOS DOS TRITICULTORES AMPARADOS PELA REFERIDA LEI (CONVENIO COM O BANCO DO BRASIL S.A.)                                                                                 |
| 290 | LEI-003863A | 24/01/61 | MODIFICA DISPOSITIVOS DA LEI 2686, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1955 QUE PRORROGA, PELO PRAZO DE 5(CINCO) ANOS, O REGIME DE SUBVENÇÃO AS EMPRESAS DE TRANSPORTES AEREOS ESTABELECIDO PELA LEI 1181, DE 17 DE AGOSTO DE 1950.                                                                                                                                            |
| 291 | LEI-003878  | 30/01/61 | ALTERA A REDAÇÃO DO PARAGRAFO 4 DO ARTIGO 41 DO DECRETO-LEI 1.344, DE 13 DE JUNHO DE 1939, QUE MODIFICOU A LEGISLAÇÃO SOBRE BOLSAS DE VALORES.                                                                                                                                                                                                                  |
| 292 | LEI-003879  | 30/01/61 | MODIFICA A LEI 3643, DE 14 DE OUTUBRO DE 1959, SUSPENDENDO O VENCIMENTO DE DEBITO DOS CAFEICULTORES E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                   |
| 293 | LEI-003887  | 08/02/61 | APROVA TERMO DE ACORDO FIRMADO ENTRE O GOVERNO FEDERAL E E O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, SOBRE AS CONDIÇÕES DE REVERSÃO DE VIAÇÃO FERREA DO RIO GRANDE DO SUL A UNIÃO.                                                                                                                                                                                         |
| 294 | LEI-003890A | 25/04/61 | AUTORIZA A UNIÃO A CONSTITUIR A EMPRESA CENTRAIS ELETRICAS BRASILEIRAS S/A - ELETROBRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                              |
| 295 | LEI-003892  | 28/04/61 | PRORROGA ATE 31 DE JULHO DE 1961, O PRAZO A QUE SE REFERE O ARTIGO 11 DA LEI 3.782, DE 22 DE JULHO DE 1960.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 296 | LEI-003912  | 03/07/61 | DISPÕE SOBRE A PRORROGAÇÃO DA LEI 1300, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950 (LEI DO INQUILINATO) E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                |
| 297 | LEI-003916  | 13/07/61 | ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 22 DO DECRETO-LEI 483, DE 8 DE JUNHO DE 1939, CODIGO BRASILEIRO DO AR, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                     |
| 298 | LEI-003928  | 26/07/61 | ELEVA A CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA ESTABELECI DA PELA LEI 3039 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1956, QUE CONCEDE CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRAS AS EMPRESAS DE TRANSPORTE AEREO, QUE explorem LINHAS DENTRO DO PAIS, PARA FINS DE REAPARELHAMENTO DE MATERIAL DE VOO.                                                                                                               |
| 299 | LEI-003929  | 31/07/61 | PRORROGA, ATE 31 DE DEZEMBRO DE 1961, O PRAZO A QUE SE REFERE A LEI 3892, DE 28 DE ABRIL DE 1961 (COFAP).                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 300 | LEI-003937  | 09/08/61 | MODIFICA O ARTIGO 24 DO DECRETO-LEI 960, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1938, QUE DISPÕE SOBRE A COBRANÇA JUDICIAL DA DIVIDA ATIVA DA FAZENDA PUBLICA, EM TODO O TERRITORIO NACIONAL. (IMPEDIMENTO LEGAL DO JUIZ).                                                                                                                                                        |
| 301 | LEI-003969  | 06/10/61 | FIXA UM TETO MAXIMO PARA AS TARIFAS DE ENERGIA ELETRICA NA CIDADE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARA, E NATAL, ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                              |
| 302 | LEI-003972  | 13/10/61 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PARTICIPAR DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA AÇOS PIATINI S.A., EM ORGANIZAÇÃO PELO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                 |
| 303 | LEI-003993  | 06/12/61 | CONCEDE ISENÇÃO DE IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO E OUTROS TRIBUTOS AS USINAS SIDERURGICAS DE MINAS GERAIS (USIMINAS), A COMPANHIA SIDERURGICA PAULISTA (COSIPA), E A COMPANHIA FERRO E AÇO DE VITORIA, LOCALIZADAS, RESPECTIVAMENTE, NOS MUNICIPIOS DE CORONEL FABRICIANO, ESTADO DE MINAS GERAIS; CUBATÃO, ESTADO DE SÃO PAULO E CARIACICA, ESTADO DO ESPIRITO SANTO. |
| 304 | LEI-003995  | 14/12/61 | APROVA O PLANO DIRETOR DA SUDENE, PARA O ANO DE 1961, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 305 | LEI-004004  | 15/12/61 | REVIGORA, POR MAIS TRES ANOS, OS CREDITOS ESPECIAIS AUTORIZADOS PELAS LEIS 2974, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1956, 3057, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1956, E 3244 DE 14 DE AGOSTO DE 1957, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                          |
| 306 | LEI-004008  | 16/12/61 | PRORROGA A VIGENCIA DA ATUAL LEI DO INQUILINATO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 307 | LEI-004016  | 16/12/61 | PRORROGA ATE 31 DE DEZEMBRO DE 1962 O PRAZO A QUE SE REFERE A LEI 3892, DE 28 DE ABRIL DE 1961 (COFAP).                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 308 | LEI-004048  | 29/12/61 | DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO MINISTERIO DA INDUSTRIA E DO COMERCIO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 309 | LEI-004055  | 13/04/62 | PERMITE AO BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO O AJUSTE DE EMPRESTIMO COM AUTARQUIAS ESTADUAIS QUE TENHAM A SEU CARGO PLANOS DE ELETRIFICAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                 |
| 310 | LEI-004059  | 08/05/62 | DISPÕE SOBRE OS DEPOSITOS QUE OS BANCOS DEVEM MANTER NO BANCO DO BRASIL S/A A ORDEM DA SUPERINTENDENCIA DA MOEDA E DO CREDITO.                                                                                                                                                                                                                                  |
| 311 | LEI-004068  | 09/06/62 | DECLARA COMERCIAIS AS EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 312 | LEI-004071  | 15/06/62 | DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO A LAVRADORES DE CANA QUE FORNEÇAM A USINAS DE AÇUCAR OU DESTILARIA E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                           |
| 313 | LEI-004080  | 23/06/62 | DA NOVA REDAÇÃO AOS ARTIGOS SEGUNDO, SEXTO E SETIMO DA LEI 3226, DE 27 DE JULHO DE 1957, QUE DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA USINA TERMoeletrica DE FIGUEIRA S/A, EM CURIUVA, ESTADO DO PARANA.                                                                                                                                                                  |
| 314 | LEI-004087  | 07/07/62 | AUTORIZA A COMPRA DE AÇÕES DO BANCO DE CREDITO DA AMAZONIA S/A, PERTENCENTE AO GOVERNO AMERICANO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                     |
| 315 | LEI-004102  | 20/07/62 | TRANSFORMA O DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE FERRO EM AUTARQUIA, CRIA O FUNDO NACIONAL DE INVESTIMENTO FERROVIARIO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                               |
| 316 | LEI-004106  | 26/07/62 | DECLARA DE UTILIDADE PUBLICA O CONJUNTO RESIDENCIAL SITUADO NO ESTADO DA GUANABARA E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 317 | LEI-004117  | 27/08/62 | INSTITUI O CODIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 318 | LEI-004118  | 27/08/62 | DISPÕE SOBRE A POLITICA NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR CRIA A COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                       |
| 319 | LEI-004122  | 27/08/62 | AUTORIZA A UNIÃO A CONSTITUIR UMA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA POR AÇÕES, QUE SE DENOMINARA SIDERURGICA DE SANTA CATARINA S/A (SIDESO) E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                 |
| 320 | LEI-004131  | 03/09/62 | DISCIPLINA A APLICAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO E AS REMESSAS DE VALORES PARA O EXTERIOR, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                               |
| 321 | LEI-004132  | 10/09/62 | DEFINE OS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL E DISPÕE SOBRE SUA APLICAÇÃO.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 322 | LEI-004137  | 10/09/62 | REGULA A REPRESSÃO AO ABUSO AO PODER ECONOMICO.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 323 | LEI-004138  | 17/09/62 | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ASSINAR OS PROTOCOLOS RELATIVOS A ACEITAÇÃO DO ACORDO GERAL DE TARIFAS ADUANEIRAS DE COOPERAÇÃO COMERCIAL.                                                                                                                                                                                                                         |
| 324 | LEI-004147  | 24/09/62 | ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 2 DA LEI 541, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1948, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 325 | LEI-004153  | 28/11/62 | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE CONSUMO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 326 | LEI-004154  | 28/11/62 | DISPÕE SOBRE A LEGISLAÇÃO DE RENDAS E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 327 | LEI-004155  | 28/11/62 | ESTABELECE NORMAS PARA A RESTITUIÇÃO DE RECEITA, AUTORIZA A REORGANIZAÇÃO INTERNA DAS REPARTIÇÕES ARRECADADORAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                      |
| 328 | LEI-004156  | 28/11/62 | ALTERA A LEGISLAÇÃO SOBRE O FUNDO FEDERAL DE ELETRIFICAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 329 | LEI-004160  | 04/12/62 | PRORROGA A VIGENCIA DA LEI 1.300, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950 (LEI DO INQUILINATO), E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 330 | LEI-004190  | 17/12/62 | DISPÕE SOBRE O MEIO CIRCULANTE E DA OUTRAS PROVIDENCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 331 | LEI-004191  | 24/12/62 | DISPÕE SOBRE O CODIGO TRIBUTARIO DO DISTRITO FEDERAL.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 332 | LEI-004200  | 05/02/63 | ESTABELECE MEDIDAS DE AMPARO A INDUSTRIA DE TRANSPORTE AEREO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 333 | LEI-004201  | 05/02/63 | CONCEDE ISENÇÃO DOS IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO E DE CONSUMO E OUTROS TRIBUTOS A COMPANHIA SIDERURGICA DA GUANABARA (COSIGUA)                                                                                                                                                                                                                                        |

|     |            |          |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 334 | LEI-004202 | 06/02/63 | ALTERA O IMPOSTO DE FAROIS INCIDENTES SOBRE NAVIOS ESTRANGEIROS QUE DEMANDAM PORTOS DO BRASIL                                                                                                                                                             |
| 335 | LEI-004221 | 08/05/63 | ALTERA DISPOSITIVOS DO CODIGO BRASILEIRO DO AR                                                                                                                                                                                                            |
| 336 | LEI-004239 | 27/06/63 | APROVA O PLANO DIRETOR DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE PARA OS ANOS DE 1963, 1964, E 1965, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                       |
| 337 | LEI-004240 | 28/06/63 | PRORROGA, ATE 31 DE DEZEMBRO DE 1963, A VIGENCIA DA LEI 1300, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS (LEI DO INQUILINATO)                                                                                                                    |
| 338 | LEI-004269 | 22/10/63 | DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 19 DA LEI 4.154, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1962 (DISPÕE SOBRE LEGISLAÇÃO DE RENDAS).                                                                                                                                                 |
| 339 | LEI-004274 | 31/10/63 | DISPÕE SOBRE PAGAMENTO RELATIVO AS IMPORTAÇÕES FEITAS POR EMPRESAS CONCESSIONARIAS DE SERVIÇOS TELEFONICOS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                      |
| 340 | LEI-004286 | 03/12/63 | PROIBE A DISTRIBUIÇÃO DOS SALDOS DAS AUTARQUIAS AOS SEUS FUNCIONARIOS.                                                                                                                                                                                    |
| 341 | LEI-004287 | 03/12/63 | CONCEDE ISENÇÃO FISCAL A PETROLEO BRASILEIRO S/A E SUAS SUBSIDIARIAS A PARTIR DE 1 DE JANEIRO DE 1963 E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                           |
| 342 | LEI-004292 | 12/12/63 | PRORROGA ATE 30 DE JUNHO DE 1964 A VIGENCIA DA LEI 1300 DE 28 DE DEZEMBRO DE 1950 COM AS ALTERAÇÕES POSTERIORES.                                                                                                                                          |
| 343 | LEI-004299 | 23/12/63 | ALTERA O DECRETO LEI 915 DE 1 DE DEZEMBRO DE 1938 RETIFICADO PELO DECRETO LEI 1061 DE 20 DE JANEIRO DE 1939 QUE DISPÕE SOBRE O IMPOSTO DE VENDA E CONSIGNAÇÕES DEFINE A COMPETENCIA DOS ESTADOS PARA SUA COBRANÇA E ARRECADAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. |
| 344 | LEI-004305 | 23/12/63 | INSTITUI NORMAS ESPECIAIS PARA APLICAÇÃO DE CREDITOS ORÇAMENTARIOS E ADICIONAIS DESTINADOS AOS PROGRAMAS E PROJETOS VINCULADOS AO PONTO IV DO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMERICA DO NORTE.                                                             |
| 345 | LEI-004309 | 23/12/63 | PROVE SOBRE A RESCISÃO DE CONCESSÃO DOS PORTOS DO RIO GRANDE DO SUL E DA OUTRAS PROVIDENCIAS                                                                                                                                                              |
| 346 | LEI-004320 | 17/03/64 | INSTITUI NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO PARA ELABORAÇÃO E CONTROLE DOS ORÇAMENTOS E BALANÇOS DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DOS MUNICIPIOS E DO DISTRITO FEDERAL.                                                                                            |

## Anexo 7: PLs do Executivo não-aprovados (governo Vargas)

|    | N Projeto                                             | Ementa                                                                                                                                                                                                                                                           | Resultado final     |
|----|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 1  | MSC 152 1951                                          | REORGANIZA A COMISSÃO CENTRAL DE PREÇOS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                | Prejudicado         |
| 2  | PL. 632 1951                                          | INSTITUI, NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INDUSTRIA E COMERCIO, O REGISTRO DAS EMPRESAS EXPORTADORAS, CRIA UMA JUNTA DE CONCILIAÇÃO E JULGAMENTO DOS DISSÍDIOS NO COMERCIO EXPORTADOR E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                      | Arquivado           |
| 3  | PL. 773 1951                                          | DISPÕE SOBRE O JULGAMENTO PELO JURI NOS PROCESSOS DE INFRAÇÕES PENAIAS RELATIVAS A ECONOMIA POPULAR.                                                                                                                                                             | Prejudicado         |
| 4  | PL. 1108 1951                                         | ESTABELECE AS MEDIDAS NECESSARIA PARA A ERRADICAÇÃO DA PRAGA DENOMINADA 'CARVÃO DE CANA'.                                                                                                                                                                        | Rejeitado           |
| 5  | PL. 1109 1951                                         | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A EMITIR OBRIGAÇÕES ESPECIAIS DO TESOURO NACIONAL E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                           | Arquivado           |
| 6  | PL. 1536 1951                                         | DISPÕE SOBRE A AQUISIÇÃO DE EXCESSO DA PRODUÇÃO DOS GENEROS ALIMENTICIOS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                               | Rejeitado           |
| 7  | PL. 1586 1952                                         | LIMITA OS LUCROS DAS EMPRESAS COMERCIAIS E INDUSTRIAIS E ESTABELECE MEDIDAS TENDENTES A IMPEDIR A ELEVAÇÃO DOS PREÇOS DOS GENEROS ALIMENTICIOS DE PRIMEIRA NECESSIDADE.                                                                                          | Rejeitado           |
| 8  | MSC 28 1952                                           | DISPÕE SOBRE A GUIA DE EXPORTAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                      | Arquivado           |
| 9  | MSC 68 1952                                           | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DECRETAR O MONOPOLIO ESTATAL DAS EXPORTAÇÕES DE MATERIAIS ESTRATEGICOS, ATRAVES DA COMISSÃO DE EXPORTAÇÃO DE MATERIAIS ESTRATEGICOS.                                                                                                | Retirado pelo autor |
| 10 | PL. 1848 1952                                         | DISPÕE SOBRE OPERAÇÕES DA CARTEIRA DE REDESCONTOS DO BANDO DO BRASIL S.A, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                              | Rejeitado           |
| 11 | MSC 113 1952                                          | PERMITE A LIQUIDAÇÃO DE OPERAÇÕES BANCARIAS MEDIANTE DAÇÃO DE BENS EM PAGAMENTO. AUTORIZA ENCAMPAÇÃO DE EMISSÕES DE PAPEL MOEDA, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                       | Retirado pelo autor |
| 12 | PL. 2214 1952                                         | DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA COMPANHIA NACIONAL DE SEGURO AGRICOLA.                                                                                                                                                                                             | Rejeitado           |
| 13 | MSC 289 1952                                          | REGULA O DIREITO DE PREFERENCIA DO PROPRIETARIO DO SOLO NO APROVEITAMENTO DAS RIQUEZAS NATURAIS A QUE SE REFERE O ARTIGO 153, PARAGRAFO PRIMEIRO DA CONSTITUIÇÃO, ALTERA A CLASSIFICAÇÃO DAS JAZIDAS MINERAIS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                          | Arquivado           |
| 14 | PL. 2375 1952                                         | DISPÕE SOBRE A FISCALIZAÇÃO DE TRIBUTOS.                                                                                                                                                                                                                         | Arquivado           |
| 15 | PL. 2460 1952                                         | FIXA NOVAS NORMAS PARA A CLASSIFICAÇÃO, E A PADRONIZAÇÃO DOS PRODUTOS ALIMENTARES E DAS MATERIAS PRIMAS DE ORIGEM VEGETAL OU ANIMAL E SEUS SUBPRODUTOS E RESIDUOS DE VALOR ECONOMICO. REVOGA O DECRETO-LEI 334, DE 15 DE MAIO DE 1938, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. | Rejeitado           |
| 16 | PL. 2689 1952                                         | CONCEDE ISENÇÃO DE DIREITOS E TAXAS ADUANEIRAS A IMPORTAÇÃO DE CLINQUER.                                                                                                                                                                                         | Rejeitado           |
| 17 | PL. 2732 1952                                         | ESTABELECE A CONSTITUIÇÃO DO PENHOR E DA HIPOTECA POR MEIO DA CEDULA RURAL, PIGNORATICA E HIPOTECARIA, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                 | Arquivado           |
| 18 | PL. 2829 1953                                         | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE CONSUMO.                                                                                                                                                                                                                       | Arquivado           |
| 19 | PL. 2852 1953                                         | ALTERA A LEI DO SELO (DECRETO - LEI 4.655 DE 3 DE SETEMBRO DE 1942).                                                                                                                                                                                             | Rejeitado           |
| 20 | PL. 2887 1953                                         | DISPÕE SOBRE A ELEVAÇÃO DO LIMITE DE VALOR DO FUNDO ROTATIVO DA COMISSÃO DE FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO, CRIADO PELA LEI NUMERO 1506, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1951, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                         | Arquivado           |
| 21 | CD MSC 00121 1953 / PL. 3008 1953 / CD MSC 00121 1953 | CRIA O INSTITUTO NACIONAL DO BABAQU E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                                    | Arquivado           |
| 22 | PL. 3106 1953                                         | PRORROGA A AUTORIZAÇÃO DADA AO PODER EXECUTIVO, NA LEI 262, DE 23 DE FEVEREIRO DE 1948, PARA SUBORDINAR AO REGIME DE LICENÇA PREVIA O INTERCAMBIO DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO COM O EXTERIOR.                                                                     | Arquivado           |
| 23 | PL. 3240 1953                                         | DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 31 DA LEI 1522, DE 26.12.51, QUE AUTORIZA O GOVERNO FEDERAL A INTERVIR NO DOMINIO ECONOMICO PARA ASSEGURAR A LIVRE DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS NECESSARIOS AO CONSUMO DO POVO.                                                            | Arquivado           |
| 24 | PL. 3563 1953                                         | REORGANIZA A ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, CRIA OS MINISTERIOS DA INDUSTRIA E COMERCIO, DAS MINAS E ENERGIA E DOS SERVIÇOS SOCIAIS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                            | Arquivado           |
| 25 | PL. 3877 1953                                         | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A EMITIR TITULOS DA DIVIDA PUBLICA, PARA CONVERSÃO E CONSOLIDAÇÃO DA DIVIDA PUBLICA INTERNA DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICIPIOS E FINANCIAMENTO DE PLANOS DE OBRAS E INVESTIMENTOS PUBLICOS.                             | Rejeitado           |
| 26 | PL. 3944 1953                                         | PRORROGA A VIGENCIA DAS LEIS NUMEROS 1.102, DE 18 DE MAIO DE 1950 E 1.504, DE DEZEMBRO DE 1951, QUE DISPÕEM SOBRE O PLANO SALTE.                                                                                                                                 | Arquivado           |
| 27 | PL. 4264 1954                                         | ESTENDE O REGIME JURIDICO DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO E DE SUA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR AOS TRABALHADORES RURAIS E MANDA-LHES APLICAR, NOS CASOS EM QUE DISPÕE, A LEGISLAÇÃO DE PREVIDENCIA SOCIAL.                                                      | Arquivado           |
| 28 | PL. 4277 1954                                         | APROVA O PLANO NACIONAL DE ELETRIFICAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                               | Arquivado           |
| 29 | PL. 4441 1954                                         | DISPÕE SOBRE A COBRANÇA DE DIREITOS DA TARIFA DAS ALFANDEGAS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                           | Arquivado           |
| 30 | CD MSC 00363 1954 / PL. 4818 1954 / CD MSC 00363 1954 | DISPÕE SOBRE A MARCAÇÃO DE VOLUMES QUE CONTIVEREM PRODUTOS BRASILEIROS DESTINADOS A EXPORTAÇÃO PARA O ESTRANGEIRO.                                                                                                                                               | Retirado pelo autor |
| 31 | PL. 4834 1954                                         | INSTITUI O CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL.                                                                                                                                                                                                                           | Arquivado           |
| 32 | PL. 5005 1955 / PL. 5005 1954 / PL. 5005 1955         | ALTERA A LEI 498, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1948, QUE REAJUSTA AS TARIFAS POSTAIS E TELEGRAFICAS.                                                                                                                                                                     | Arquivado           |
| 33 | PL. 0074 1955                                         | INSTITUI IMPOSTO ADICIONAL DE RENDA SOBRE OS LUCROS DAS PESSOAS JURIDICAS EM RELAÇÃO AO CAPITAL APLICADO.                                                                                                                                                        | Prejudicado         |
| 34 | CD MSC 00105 1955 / PL. 0075 1955 / CD MSC 00105 1955 | DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE LETRAS DO TESOURO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                           | Retirado pelo autor |
| 35 | PL. 0196 1955                                         | APROVA O PRIMEIRO PLANO QUINQUENAL DA VALORIZAÇÃO ECONOMICA DA AMAZONIA.                                                                                                                                                                                         | Arquivado           |
| 36 | PL. 0198 1955                                         | CRIA O SERVIÇO DE ESTATISTICA DOS TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E OBRAS PUBLICAS.                                                                                                                                                                                    | Arquivado           |
| 37 | CD MSC 00377 1955 / PL. 0566 1955 / CD MSC 00377 1955 | DISPÕE SOBRE A FISCALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAS PRIMAS E PRODUTOS DESTINADOS A ALIMENTAÇÃO DOS ANIMAIS.                                                                                                                                                   | Retirado pelo autor |
| 38 | CD MSC 00422 1955 / PL. 0650 1955 / CD MSC 00422 1955 | DISPÕE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTABILIDADE DA UNIÃO.                                                                                                                                                                                                | Retirado pelo autor |
| 39 | CD MSC 00474 1955 / PL. 0723 1955 / CD MSC 00474 1955 | REVOGA A LEI 2238, DE 21 DE JUNHO DE 1954, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                                                                                                                                                                                             | Retirado pelo autor |
| 40 | PL. 0849 1955                                         | TRANSFERE PARA O TESOURO NACIONAL, PARTE DAS EMISSÕES FEITAS PARA ATENDER AS OPERAÇÕES DA CARTEIRA DE REDESCONTOS DO BANCO DO BRASIL S/A, MEDIANTE RESGATE DO DEBITO DO TESOURO NACIONAL AO BANCO DO BRASIL S.A., E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.                      | Arquivado           |

### ANEXO 8) PLs DO EXECUTIVO APROVADOS DURANTE O GOVERNO JK

| N  | N Projeto | Ementa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Assunto Específico/ agr    |
|----|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 1  | 922       | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ENCAMPAR PARTE DAS EMISSÕES DE PAPEL-MOEDA, FEITAS PARA ATENDER A OPERAÇÕES DA CAIXA DE MOBILIZAÇÃO BANCARIA, MEDIANTE A INCORPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO NACIONAL DE IMÓVEL PERTENCENTE ÀQUELA AUTARQUIA E AUTORIZA A TRANSFERÊNCIA DESSE IMÓVEL A PROPRIEDADE DA LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA. | finanças e bancos          |
| 2  | 989       | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                           | tributos e fisco           |
| 3  | 1346      | ALTERA DISPOSITIVOS DO DECRETO 26149 DE 5 DE JANEIRO DE 1949. Explicação: LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE CONSUMO).                                                                                                                                                                                                                | tributos e fisco           |
| 4  | 1357      | PRORROGA ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1957 O REGIME DE LICENÇA PARA O INTERCÂMBIO COMERCIAL COM O EXTERIOR.                                                                                                                                                                                                                        | comércio exterior e câmbio |
| 5  | 1431      | REVIGORA COM ALTERAÇÕES A LEI 1522, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1951, QUE AUTORIZA O GOVERNO FEDERAL A INTERVIR NO DOMÍNIO ECONÔMICO PARA ASSEGURAR A LIVRE DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS NECESSÁRIOS AO CONSUMO DO POVO.                                                                                                               | intervenção do estado      |
| 6  | 1447      | ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO QUINTO DO REGULAMENTO DAS CAIXAS ECONÔMICAS FEDERAIS, A QUE SE REFERE O DECRETO 24427, DE 19 DE JUNHO 1934.                                                                                                                                                                                      | finanças e bancos          |
| 7  | 1565      | APROVA O 'PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL' E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                 | economia regional          |
| 8  | 1741      | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO ÚNICO SOBRE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES LÍQUIDOS E GÁSOSOS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                        | intervenção do estado      |
| 9  | 1797      | AUTORIZA A UNIÃO A CONSTITUIR UMA SOCIEDADE POR AÇÕES, QUE SE DENOMINARÁ SOCIEDADE TERMOELÉTRICA DE CAPIVARI (SOTELCA) E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                            | serviços públicos          |
| 10 | 1966      | CRIA O FUNDO DA MARINHA MERCANTE E A TAXA DE RENOVACÃO DA MARINHA MERCANTE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                        | intervenção do estado      |
| 11 | 1975      | DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA USINA TERMOELÉTRICA DE TIQUIRA S.A. Explicação: UTEIFA), EM CRICIUMA, ESTADO DO PARANÁ.                                                                                                                                                                                                      | serviços públicos          |
| 12 | 2158      | DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE LETRAS E OBRIGAÇÕES DO TESOURO NACIONAL E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                 | finanças e bancos          |
| 13 | 2234      | CRIA O FUNDO PORTUÁRIO NACIONAL A TAXA DE MELHORAMENTO DOS PORTOS, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                | intervenção do estado      |
| 14 | 2593      | ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO TERCEIRO DA LEI 2931, DE 27 DE JUNHO DE 1956, QUE DISPÕE SOBRE O PENHOR INDUSTRIAL DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, EQUIPAMENTOS PARA EXECUÇÃO DE TERRAPLENAGEM E PAVIMENTAÇÃO, E QUALQUER VIATURAS DE TRAÇÃO MECÂNICA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                         | agropecuária               |
| 15 | 2722      | CONCEDE PELO PRAZO DE TRINTA MESES, ISENÇÃO DE DIREITOS ADICIONAIS, IMPOSTO DE CONSUMO E TAXAS ADUANEIRAS, PARA IMPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PRODUÇÃO DESTINADOS À INDÚSTRIA FERROVIÁRIA.                                                                                                                                  | comércio exterior e câmbio |
| 16 | 2983      | AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A SUBSCREVER AÇÕES DA COMPANHIA SIDERÚRGICA PAULISTA, COSIPA, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                          | intervenção do estado      |
| 17 | 3502      | PRORROGA A VIGÊNCIA DA LEI 1886, DE 11 DE JUNHO DE 1953, QUE APROVA O PLANO DO CARVÃO NACIONAL E DISPÕE SOBRE A SUA EXECUÇÃO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                      | intervenção do estado      |
| 18 | 3733      | ALTERA O IMPOSTO DE FÁBRIAS FIXADO NO DECRETO-LEI 5406, DE 14 DE ABRIL DE 1943.                                                                                                                                                                                                                                             | tributos e fisco           |
| 19 | 4662      | MODIFICA A CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO IMPOSTO DO SELO, BAIXADA COM O DECRETO 32392, DE 09 DE MARÇO DE 1953, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                         | tributos e fisco           |
| 20 | 4663      | ALTERA A LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE CONSUMO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                                        | tributos e fisco           |
| 21 | 4820      | AUTORIZA A UNIÃO A CONSTITUIR UMA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA POR AÇÕES, QUE SE DENOMINARÁ SIDERÚRGICA DE SANTA CATARINA S.A. (SIDESCO) E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                           | intervenção do estado      |
| 22 | 4834      | CONCEDE ISENÇÃO DE IMPOSTOS E OUTROS TRIBUTOS À 'USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S/A (USIMINAS) E À CIA SIDERÚRGICA PAULISTA (COSIPA)'. E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                       | comércio exterior e câmbio |
| 23 | 7         | ALTERA DISPOSITIVOS DO DECRETO-LEI 9295, DE 27 05 46, QUE CRIOU O CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, MODIFICADOS PELA LEI 570, 22 12 48.                                                                                                                                                                                    | outros                     |
| 24 | 32        | INSTITUI A SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                                                                                                        | intervenção do estado      |
| 25 | 92        | ALTERA A REDAÇÃO DO INCISO QUARTO DO ARTIGO SEGUNDO DA LEI 2661, DE 03 DE DEZEMBRO DE 1955, QUE DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO PARÁGRAFO QUARTO DO ARTIGO 153, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                         | intervenção do estado      |
| 26 | 667       | ALTERA DISPOSITIVOS DO CÓDIGO BRASILEIRO DO AR.                                                                                                                                                                                                                                                                             | serviços públicos          |
| 27 | 787       | ALTERA SEM AUMENTO DE DESPESA, A LEI 3353, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1957. Explicação: PLANO DE CARVÃO NACIONAL - USINA DE CANDIOTÁ).                                                                                                                                                                                            | intervenção do estado      |
| 28 | 1055      | APROVA TERMO DE ACORDO FIRMADO ENTRE O GOVERNO FEDERAL E O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, SOBRE AS CONDIÇÕES DE REVERSÃO DA VIAÇÃO FERREA DO RIO GRANDE DO SUL À UNIÃO.                                                                                                                                                       | economia regional          |
| 29 | 1919      | ELEVA A CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA ESTABELECI DA PELA LEI 3039, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1856, QUE CONCEDE CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA ÀS EMPRESAS, DE TRANSPORTE AEREO QUE explorem LINHAS DENTRO DO PAÍS PARA FINS DE REAPARELHAMENTO DE MATERIAL DE VOÔ.                                                                            | serviços públicos          |
| 30 | 1973      | CONCEDE ISENÇÃO DE IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO E CONSUMO, ADICIONAIS E TAXAS, EXCETO A DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, PARA A IMPORTAÇÃO DO MATERIAL DESTINADO ÀS INDÚSTRIAS AUTOMOBILÍSTICAS, MOTORES DE EXPLOSAO, MOTORES DE COMBUSTÃO INTERNA E EQUIPAMENTO PARA PRODUÇÃO                                                              | comércio exterior e câmbio |
| 31 | 2189      | REORGANIZA O DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE FERRO CRIA A TAXA DE FISCALIZAÇÃO FERROVIÁRIA E O FUNDO NACIONAL DE INVESTIMENTO FERROVIÁRIO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                                                    | intervenção do estado      |
| 32 | 2285      | DISPÕE SOBRE OS TRIBUTOS DA COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL.                                                                                                                                                                                                                                                                | tributos e fisco           |
| 33 | 2341      | APROVA O PLANO PARA COORDENAR AS ATIVIDADES RELACIONADAS COM O CARVÃO MINERAL.                                                                                                                                                                                                                                              | intervenção do estado      |
| 34 | 2343      | REVIGORA, POR MAIS TRÊS ANOS, OS CRÉDITOS ESPECIAIS AUTORIZADOS PELAS LEIS 2974, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1956, 3244, DE 14 DE AGOSTO DE 1947 E 3057, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1956, A FIM DE ATENDER ÀS DESPESAS NECESSÁRIAS AO REAPARELHAMENTO DE ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO                                                            | intervenção do estado      |
| 35 | 2394      | AUTORIZA A ASSINATURA DE CONVENIOS COM O GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, VISANDO À INSTALAÇÃO DE USINAS SIDERÚRGICAS E TERMOELÉTRICAS NA ZONA CARBONÍFERA DAQUELE ESTADO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.                                                                                                                 | intervenção do estado      |