

# LIBERALISMO E BEM-ESTAR SOCIAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

## LIBERALISM AND WELFARE STATE IN THE BRAZILIAN CONSTITUTIONS

Marcus Firmino Santiago

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP  
Centro Universitário do Distrito Federal – UDF

**SUMARIO:** I. INTRODUÇÃO - II. UM ESTRANHO LIBERALISMO: AS CONSTITUIÇÕES DE 1824 E 1891 - III. CONSTITUIÇÃO DE 1934 E CARTA DE 1937: DIREITOS SOCIAIS EM UM ESTADO INTERVENTOR - IV. PARA ONDE CAMINHA O BEM-ESTAR SOCIAL: UMA FRÁGIL DEMOCRACIA (1946) E UMA LONGA EXPERIÊNCIA AUTORITÁRIA (1967) - V. CONSTITUIÇÃO DE 1988: RENASCIMENTO DO BEM-ESTAR SOCIAL - VI. CONCLUSÃO

**Resumo:** As categorias teóricas utilizadas para classificar as formas de relação entre Estado e sociedade destacam a liberdade dos cidadãos diante do poder estatal, cujas responsabilidades variam na proporção da autonomia conferida à sociedade. Usualmente cabe à Constituição, no momento em que define as regras para organização política do Estado e os direitos fundamentais, traçar um panorama que permita identificar se um país se aproxima mais de valores liberais ou sociais. Porém, nem sempre o desenho constitucional permite criar realidades que realmente reflitam os modelos conceituais. O estudo das Constituições brasileiras permite perceber que, em vários momentos da história nacional, houve um conflito entre as categorias jurídico-políticas (Estado Liberal, Estado de Bem-estar Social) e as práticas institucionais. Esta artigo analisa o contexto em que as Constituições nacionais elaboradas e os desvios vividos em sua aplicação, e tem por objetivo refletir sobre os modelos de Estado idealizados nos textos normativos, ora concebidos para estruturar uma realidade que não chegou a ser concretizada, ora manipulados abertamente de forma a conferir legitimidade a regimes claramente autoritários.

**Abstract:** The theoretical categories used to classify the relationship between State and society highlight citizens liberty before the State power, whose responsibilities vary accordingly to the degree of society autonomy. When the Constitution defines the rules of State political organization and the fundamental rights, it draws a picture that allows identifying if a country is more concerned with liberal or social values. On the other hand, there are times when the political reality do not reflect the constitutional model. The study of Brazilian constitutions emphasizes that in several moments of national history, there was a conflict between the legal and political categories (Liberal state, Welfare state) and institutional practices. This study is based on the analysis of national constitutions, emphasizing the context in which they were made and the obstacles encountered in its implementation process, and aims to reflect on the idealized State models in the regulatory texts, sometimes designed to structure a reality that did not come true, sometimes openly manipulated in order to legitimate clearly authoritarian regimes.

**Palavras-chave:** Liberalismo. Bem-estar social. Constituições brasileiras. Direitos fundamentais.

**Key-words:** Liberalism. Welfare state. Brazilian Constitutions. Fundamental rights.

## I. INTRODUÇÃO

Em 1822, ano da independência brasileira diante de Portugal, a Europa já tinha sido inundada pelas ondas liberais agitadas pela Revolução Francesa e pelas guerras napoleônicas. O pensamento político liberal era o retrato da modernidade, sendo naturalmente incorporado ao discurso das lideranças que estavam à frente do processo de ruptura com a metrópole colonial. Não é de se estranhar, portanto, que o Estado brasileiro tenha reproduzido o paradigma europeu.

A década de 1820 na Europa marcou o período de acomodação das pressões pelo controle do poder estatal, pelo fim dos regimes absolutistas, pela afirmação do primado do Direito e da supremacia das constituições ante a resistência das correntes conservadoras que insistiam em manter vivos os privilégios nobiliárquicos. Este frágil equilíbrio entre liberalismo e conservadorismo foi incorporado à primeira Constituição brasileira, nascida da pena do Imperador Pedro I, e mantido íntegro ao longo de quase todo o Século XIX.

É interessante destacar este marco inicial na formação do Estado brasileiro na medida em que ilustra boa parte da trajetória institucional do país, marcada por frequentes antagonismos e incoerências decorrentes de modelos teóricos que nem sempre combinam com as práticas estatais. Assim se viu durante a era imperial, de 1822 a 1889, e posteriormente no período republicano. Constituições liberais conviveram com práticas estatais altamente interventivas, seja no plano social ou econômico; Constituições sociais foram combatidas ferrenhamente por forças defensoras de um liberalismo por vezes extremado.

O presente estudo objetiva traçar um panorama das transformações vividas pelo Brasil quanto a sua organização político jurídica por intermédio de uma releitura de sua história constitucional. Para tanto, são analisados os processos constituintes, os textos constitucionais produzidos e algumas práticas institucionais ilustrativas da realidade vivida em cada momento da vida estatal.

A história constitucional brasileira foi dividida em duas grandes etapas, identificadas com o Liberalismo e o Bem-estar social. O termo Liberalismo é utilizado para definir um pensamento político e econômico que defende uma mínima intervenção estatal nas relações privadas, preservando os espaços de liberdade e autodeterminação e se materializa em Constituições que privilegiam a defesa das liberdades individuais e a contenção do poder estatal. Já Bem-estar social denomina um modelo pautado em uma intervenção estatal direcionada, focada especialmente no domínio econômico e voltada a garantir acesso a um conjunto de benefícios sociais, buscando equilibrar liberdade e igualdade, vista esta última sob uma perspectiva material.

Estes conceitos traduzem os modelos teóricos encontrados nos discursos e nos textos legislativos que orientam a formação do Estado brasileiro, fornecendo

os alicerces estruturais de suas instituições políticas, econômicas e sociais. Instituições que nem sempre têm funcionado da maneira idealizada, não raro sendo apreendidas e torcidas a fim de favorecer interesses por vezes claramente dissociados do ideal de busca por um bem comum. A realidade fática apresenta aos olhos situações complexas, tanto sob a perspectiva conceitual quanto jurídica que merecem reflexão e análise mais detida, o que o presente artigo se propõe a fazer.

## II. UM ESTRANHO LIBERALISMO: AS CONSTITUIÇÕES DE 1824 E 1891

No Século XIX, o modelo estatal brasileiro se alinhava com o paradigma liberal dominante, recebendo influências de diferentes sistemas. Em sua formação inicial, imediatamente após a proclamação de independência perante Portugal, em 07 de setembro de 1822, a referência buscada para desenhar a primeira Constituição nacional foi o constitucionalismo francês. A Carta de 1814, outorgada pelo rei Luis XVIII no contexto da restauração monárquica que se seguiu à deposição de Napoleão Bonaparte, era uma mescla de elementos liberais e conservadores, exatamente como a Constituição brasileira de 1824, igualmente outorgada pelo Imperador Pedro I.<sup>1</sup>

O primeiro processo constituinte brasileiro, em verdade, teve início antes da proclamação de independência, quando Dom Pedro, então Príncipe Regente, editou o Decreto de 03 de junho de 1822 convocando uma *Assembleia Luso-Brasiliense*, composta por deputados eleitos pelas províncias, unidades administrativas do território brasileiro.<sup>2</sup> Com a separação formal face à metrópole, em setembro do mesmo ano, o chamamento feito pelo governo central não foi posto em prática e, nos meses que se seguiram, o agora Imperador brasileiro hesitou em instalar a Assembleia Constituinte. Este fato gerou grandes pressões internacionais, sendo vários os países que se recusaram a reconhecer o Brasil como nação independente, e internas, oriundas da Câmara e do Senado, além de várias províncias.<sup>3</sup>

Finalmente, em 03/05/1823, reuniu-se a Assembleia (na verdade, um Congresso Constituinte, pois também exercia atribuições legislativas ordinárias),<sup>4</sup> contando com Deputados que tinham participado da Constituinte portuguesa de 1822 e traziam ideias liberais, presentes firmemente na Revolução do Porto.<sup>5</sup> Já se avizinhava, então, o eminente conflito entre o Imperador e os parlamentares,

---

<sup>1</sup> Constituição de 1824 disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)

<sup>2</sup> LEAL, Aurelino. *História Constitucional do Brasil*. edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 48-50.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 34. CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2003. p. 32-35.

<sup>4</sup> Havia a necessidade de decidir diversas questões referentes ao desenho jurídico do novo Estado, o que incluía decidir pela manutenção em vigor, ou não, de normas do direito português, tarefas que foram desempenhadas pelos legisladores constituintes. CASTRO, Araújo. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>5</sup> LEAL, Aurelino. *Op. cit.*, p. 4 e 20.

jamais sendo esquecido o discurso proferido por Dom Pedro I em sua coroação (em 01/12/1822), ocasião em que jurou “(...) defender a Constituição que está para ser feita, se for digna do Brasil e de mim.”<sup>6</sup>A respeito do tema, lembra Nelson Nogueira Saldanha:

Sempre os historiadores frisam o modo pelo qual o imperador, abrindo os trabalhos, pedia uma Constituição à altura, que ele defenderia “se fosse digna dele” – o que põe os olhos do crítico atual ante uma aporia difícil: ou o julgamento do monarca seria o fundamento da validade do texto, e então aquela assembleia não era bem uma constituinte, ou a constituição a fazer-se seria emanção de um poder legítimo, fundado no povo e exercido em competência autêntica, e então o monarca, órgão a ser delimitado na letra mesma da carta, só devia acomodar-se. É que vivíamos no transe uma combinação insustentável. Tínhamos um soberano no trono e queríamos ter um governo liberal: aquele Guilherme de Orange às avessas pretendia adequar a ele o nosso *Bill*.<sup>7</sup>

O projeto elaborado pela Assembleia era impregnado pelo pensamento liberal, impondo restrições ao poder monárquico e fortalecendo a representação legislativa, com o que rejeitava as tendências mais conservadoras dominantes desde o Congresso de Viena. Segundo Nelson Saldanha:

Agenor de Roure, em sua minuciosa e exaustiva *Formação*, mostra aliás como – por singularidade, acaso ou ironia das coisas – o exemplo inglês era a cada passo copiado no andamento dos trabalhos e nas propostas apresentadas. Copiado, de resto, com entusiasmos pouco ingleses, com muito palavreado e até com a feérica inclusão de *vivas* e saudações nos atos publicados.<sup>8</sup>

Os trabalhos da Assembleia foram marcados por embates com o Imperador, que deixava clara sua repulsa ao projeto idealizado pelos irmãos Andrada, em especial Antonio Carlos de Andrada Machado.<sup>9</sup> Entendendo-se desafiado em sua autoridade, Dom Pedro I reagia com crescente violência. Em 19 de julho de 1823, fez editar Proclamação por meio da qual se opunha a dispositivo que previa o veto legislativo a decisões do Imperador. Reclamava o monarca que “(...) algumas Câmaras das Províncias do Norte deram instruções aos seus Deputados em que reina o espírito democrático. Democracia no Brasil! Neste vasto e grande Império é um absurdo...”.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *Op. cit.*, p. 47.

<sup>7</sup> SALDANHA, Nelson Nogueira. *História das Ideias Políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 105.

<sup>8</sup> SALDANHA, Nelson Nogueira. *Op. cit.*, p. 105.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *Op. cit.*, p. 77-78 e 81-82. Os três irmãos da família Andrada tiveram papel de destaque no processo de independência e seguiram participando ativamente da vida política nacional ao longo das décadas iniciais do regime imperial. LEAL. *Op. cit.*, p. 63.

<sup>10</sup> CERQUEIRA, Marcelo. *Notas à Constituição*. Como foram convocadas as constituintes. Brasília: Imprensa Nacional, 1985. p. 18.

Finalmente, após uma sequência de embates públicos, o monarca acabou por dissolver a Assembleia, em 12/11/1823, forçando a saída dos parlamentares a ponta de baionetas.<sup>11</sup> O Decreto imperial que determinava a dissolução da Assembleia Constituinte previa a convocação de novo corpo de legisladores, o que nunca aconteceu. Em verdade, imediatamente o Conselho de Estado, órgão de assessoria imperial criado na sequência do golpe, sob a influência do ex-parlamentar constituinte José Joaquim Carneiro de Campos, passou a elaborar um projeto constitucional.<sup>12</sup> O texto foi encaminhado para análise nas Câmaras municipais, órgãos provinciais,<sup>13</sup> nas quais, sob enorme pressão do Imperador, se procedeu à aclamação quase unânime e o pedido por sua imediata outorga, o que ocorreu em 25/03/1824.<sup>14</sup>

A Constituição de 1824 foi elaborada conforme os preceitos do constitucionalismo monárquico conservador inaugurado no Congresso de Viena. Nas palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade:

Sendo D. Pedro I um Bragança, a tradição autoritária da Casa não poderia deixar de ter ingresso ao texto da Carta constitucional outorgada por um membro da família. Nada de estranhar, pois, quanto ao enxerto absolutista de 1824, tão diferente nesse tocante, do liberalismo do Projeto Antonio Carlos, desconhecedor da singular inovação e, respeitante à separação de poderes, estruturalmente fiel a Montesquieu e ao pensamento da filosofia liberal trazida pelas revoluções do século.<sup>15</sup>

Seu texto contemplava normas de organização do Estado, delimitava os âmbitos de atuação de cada instância governamental, definia os poderes, além de listar as liberdades fundamentais. Era uma mescla de elementos liberais e autoritários, convivendo os direitos e liberdades típicos da agenda burguesa com a irresponsabilidade do Imperador ou a afirmação da sacralidade de sua pessoa. O discurso oficial, contudo, buscava ressaltar a natureza liberal do texto, afastando toda espécie de crítica que pudesse cobri-lo com a pecha de conservador. “Seja como for, a Constituição foi concebida liberalmente e liberalmente redigida.”, sustentava Aurelino Leal, endossando o pronunciamento do Senado, de 20 de dezembro de 1823, segundo o qual “(...) não poderia haver uma Constituição mais liberal”.<sup>16</sup>

No que tange à organização institucional, merece destaque a previsão de um quarto Poder, o Moderador, inspirado em Benjamin Constant e entregue ao Imperador, que era também chefe do Poder Executivo.<sup>17</sup> Sobre aquele se refere Nelson Saldanha:

---

<sup>11</sup> CASTRO, Araújo. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>12</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 74-75 e 77.

<sup>13</sup> Como explica Octaciano Nogueira, “(...) durante todo o regime colonial, as Câmaras Municipais não eram instituições políticas, mas simples órgãos administrativos e judiciários, funções herdadas da tradição portuguesa que, por sua vez, as adaptara do Direito Romano.” NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Vol. I. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 31.

<sup>14</sup> CASTRO, Araújo. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>15</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 97.

<sup>16</sup> LEAL, Aurelino. *Op. cit.*, p. 125-126.

<sup>17</sup> CASTRO, Araújo. *Op. cit.*, p. 13.

E que fazia tão importante um assunto como o Poder Moderador (assunto até tão sem graça sob certo prisma e em particular se olhado de agora), e tão amplificadas as análises de suas implicações políticas e administrativas? É que ele significava, como problema, a presença do monarca no nosso edifício constitucional. Tínhamos um monarca autorizado a imperar de verdade (e sem ter passado por uma autêntica experiência de *limitação* da monarquia, como na Inglaterra ocorrera), e tínhamos um arcabouço constitucional cheio de materiais liberais – ao que se somava a atuação de certas tradições liberais nossas (permanência daqueles rastos que germinavam desde a colônia), e de certas influências europeias, de modelos positivos e teóricos que continuavam aportando ao Brasil.<sup>18</sup>

O delicado equilíbrio entre valores conservadores monárquicos e liberais burgueses foi facilitado pela reduzida força política da burguesia nacional, grupo relativamente pequeno, em termos numéricos, e cuja relevância econômica não chegou a ser considerada elemento essencial de apoio pelo Imperador. Liberalismo e monarquismo, portanto, se combinaram de forma quase natural, seja por força das relações de dependência presentes entre as forças produtivas e o governo, seja pelas aspirações populares (ou ao menos de uma elite que cercava a Corte) por estabilidade.<sup>19</sup>

Outro elemento relevante e fortemente invocado para justificar a centralidade monárquica, além do fortalecimento da autoridade imperial, era a preocupação em manter a integridade territorial, evitando a fragmentação ocorrida na América espanhola, como assinala Octaciano Nogueira:

Quando a Constituição foi outorgada, o exemplo da América Espanhola, fracionada em razão dos particularismos locais criados a partir da administração colonial, tinha produzido seus frutos. Havia no Brasil, sobretudo depois da Revolução Liberal do Porto, em 1820, o procedente temor de que esse exemplo se repetisse.<sup>20</sup>

Esse medo certamente não era infundado, nem se fez presente apenas nos anos imediatos à independência. De fato, foram diversos os movimentos contrários ao poder central, vários dos quais com natureza separatista.<sup>21</sup> E não se pode deixar de ressaltar a falta de unidade interna. Octaciano Nogueira lembra que, no início do Século XIX, em vastas regiões do Brasil a língua dominante não era o português, mas o tupiguarani, idioma de uma das várias nações indígenas tradicionais.<sup>22</sup>

De toda sorte, vários são os autores (dentre os quais Euclides da Cunha e Oliveira Viana) que atribuem a unidade territorial brasileira à monarquia, vendo-a como instrumento de integração social e cultural essencial à construção de vínculos entre os diferentes grupamentos humanos que habitavam o território (posição que Nelson Saldanha entende questionável, enxergando em um regime republicano um caminho possível ao alcance do mesmo fim).<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> SALDANHA, Nelson Nogueira. *Op. cit.*, p. 137.

<sup>19</sup> SALDANHA, Nelson Nogueira. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>20</sup> NOGUEIRA, Octaciano. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>21</sup> CASTRO, Araújo. *Op. cit.*, p. 19.

<sup>22</sup> NOGUEIRA, Octaciano. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>23</sup> SALDANHA, Nelson Nogueira. *Op. cit.*, p. 108.

Além do tema referente à monarquia e seu papel, aspecto importante para análise das práticas institucionais no período de vigência da Constituição de 1824 é a compreensão do sistema produtivo brasileiro.

Desde a época colonial, a atividade econômica se concentrava na agricultura e na extração de riquezas naturais, sempre com objetivo exportador. Não havia, assim, uma burguesia comercial forte e organizada (elemento social essencial nas revoluções liberais europeias). A defesa dos valores liberais se concentrava em restritos círculos intelectuais e na reduzida classe média urbana de um país estritamente rural. À classe econômica dominante, ao contrário, convinha um governo forte e centralizador, que garantisse o fluxo de exportações, as concessões das minas e de vastas extensões de terras e, acima de tudo, a escravidão.

Pode-se afirmar que, desde o início, o liberalismo brasileiro adquiriu feições bastante peculiares, para não dizer verdadeiramente estranhas. Afinal, embora proclamado na Constituição (ao menos em partes dela) e nos discursos oficiais, há uma participação ativa do Estado no cenário econômico, além de uma forte ingerência na vida social, com a manutenção da escravidão e de ordens de privilégios.

Quanto ao espaço econômico, durante toda a era imperial o país dependeu quase exclusivamente da exportação de produtos primários (primeiro cana de açúcar, depois café), o que criava entre governo e produtores uma relação de dependência recíproca. O primeiro precisava das vendas externas para obter recursos, os segundos eram agraciados pelo governo com preços mínimos, financiamento, garantias para os contratos de exportação, além da manutenção da mão de obra escrava.<sup>24</sup> Nas palavras de Raimundo Faoro:

Sobre todos, o Tesouro vela e provê, pródigo em concessões garantidas, em proteções alfandegárias, em emissões, em patentes bancárias, socorrendo, na hora das crises, as fortunas desfalcadas. Nesse sistema, com o Estado presente na atividade econômica, pai da prosperidade geral, a política dá as mãos ao dinheiro.<sup>25</sup>

Se, ao longo do tempo, a relação entre poder político e econômico pouco muda, no correr da era imperial, que se estendeu de 1822 a 1889, é perceptível o gradual afastamento do modelo francês (que, por sua vez, também experimentou diversas e profundas mudanças durante estas décadas) e a incorporação do pensamento político liberal inglês. Esta transição gerou mudanças no sistema jurídico, com a progressiva restrição ao sistema escravagista, por exemplo, e político, com o fortalecimento do Poder Legislativo nas décadas finais do Império. Toda uma geração de novos líderes, que conduziram o processo de ruptura monárquica e adoção do modelo republicano de governo, encontrou espaço na Câmara dos Deputados que, na visão de Raimundo Faoro, na década de 1880 constituiu-se em um dos principais espaços de oposição ao governo.<sup>26</sup> No mesmo sentido sustenta Octaciano Nogueira:

---

<sup>24</sup> FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 374-375.

<sup>25</sup> FAORO, Raymundo. *Op. cit.*, p. 462.

<sup>26</sup> FAORO, Raymundo. *Op. cit.*, p. 396-404.

De 1882 a 1885, a Câmara dos Deputados derrubou quatro Ministérios, sobretudo por motivos da questão do elemento servil, mas o fosso ia se cavando entre a representação nacional e o sentimento público. Em 1871, o Gabinete presidido pelo Marquês de São Vicente (José Antônio Pimenta Bueno) retirou-se por causa da oposição da imprensa, como o declarou o homem de Estado que dava semelhante exemplo de respeito à opinião pública, a qual já se encontrava fora do recinto parlamentar.<sup>27</sup>

Mais uma vez o pensamento liberal aflorou e funcionou como fio condutor para as críticas que se avolumavam ao regime monárquico: “Ser culto, moderno, significa, para o brasileiro do século XIX e começo do XX, estar em dia com as ideias liberais, acentuando o domínio da ordem natural, perturbada sempre que o Estado intervém na atividade particular”<sup>28</sup>, explica Raimundo Faoro.

A lista de reivindicações realçava elementos como a reforma eleitoral e a ampliação da participação política, a descentralização administrativa como forma de reduzir o poder imperial ou a abolição da escravatura.

A pressão pela adoção de um sistema federativo alinhava-se com o rechaço ao centralismo decisório, visto como autoritário e anacrônico. O movimento abolicionista, por seu turno, respirava os sopros de liberdade que vinham do norte, na esteira da Guerra Civil norte-americana. Entre estas correntes ideológicas figuravam, ainda, defensores da república, que viam na monarquia um elemento de atraso que colocava o Brasil em desvantagem em relação a seus vizinhos. A este caldo de cultura se juntaram os militares, descontentes com o governo desde o final da Guerra do Paraguai, em 1870, momento a partir do qual emergiram como lideranças políticas relevantes e decisivas.<sup>29</sup>

De todos estes, talvez o grupo melhor articulado e que maior pressão vinha exercendo sobre o governo imperial era o federalista. Sua forte mobilização levou o regime vigente a propor diversas reformas tendentes a conferir autonomia para Municípios e Províncias, mas a reação veio tarde. Em junho de 1889, o Presidente do Conselho de Ministros de Dom Pedro II, o Visconde de Ouro Preto, discutia na Câmara dos Deputados projetos que, além de tratarem da autonomia federativa, também buscavam reforçar liberdades, mas seu discurso era constantemente interrompido por gritos de ‘abaixo o Imperador’ e ‘viva a República’. Definitivamente, os movimentos federalista e republicano já tinham dado os braços e caminhavam juntos em direção à derrubada da monarquia.<sup>30</sup>

O golpe de estado liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, em 15 de novembro de 1889, foi o ápice de uma onda revolucionária que se vinha construindo especialmente entre as elites urbanas e rurais, mas que contava com tímido apoio popular. Em verdade, a queda do Imperador passou despercebida por muitos durante alguns dias, e mesmo semanas, em regiões mais distantes da capital. Foi mais uma transição feita *de cima para baixo*.

---

<sup>27</sup> NOGUEIRA, Octaciano. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>28</sup> FAORO, Raymundo. *Op. cit.*, p. 567.

<sup>29</sup> LEAL, Aurelino. *Op. cit.*, p. 199-200. BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 205-210.

<sup>30</sup> LEAL, Aurelino. *Op. cit.*, p. 196-197.



Apesar de uma forte participação de Deputados entre as lideranças do movimento, quem assumiu o protagonismo imediatamente após a transição republicana foi o chefe do Governo Provisório, Marechal Deodoro da Fonseca, rapidamente restabelecendo a hierarquia institucional conhecida da tradição brasileira, com o Poder Executivo como centro decisório. E os primeiros atos do novo governo cuidaram de lhe conferir legitimidade jurídica, iniciando-se o processo de elaboração de sucessivos decretos por meio dos quais todo o Estado brasileiro foi redesenhado. Nas palavras de Bonavides e Paes de Andrade, foi produzida uma espécie de “(...) Constituição de bolso, emergencial, para reger o país, evitar o caos e decretar bases fundamentais da organização política imediatamente estabelecida.”<sup>31</sup>

Na virada do Século XIX para o XX, é notável a força do constitucionalismo norte-americano no pensamento político brasileiro. O modelo de organização estatal forjado após o golpe de 15 de novembro de 1889 foi claramente inspirado na tradição norte-americana, assim como a nova Constituição adotada pelo regime, em 1891, em grande medida reprodução da existente naquele país e que de maneira emblemática renomeou a nação para *Estados Unidos do Brasil*.<sup>32</sup> Imediatamente foi alterado o regime de governo, adotando-se uma república presidencialista, e a forma de organização político-administrativa, de um Estado unitário para uma federação, reconhecendo-se autonomia aos Estados-membros, novo nome dado às antigas Províncias (estas medidas inaugurais foram previstas no Decreto n.º 1, de 15/11/1889).

Igualmente por Decreto do Governo Provisório (Decreto n. 78-B, de 21/12/1889) foi convocada uma Assembleia Constituinte, a se reunir no dia 15/11/1890, após eleições realizadas sob novas regras, entre outras medidas reformadoras, adotaram o sufrágio universal masculino, abolindo o voto censitário (mas mantendo a proibição de voto aos analfabetos). Note-se que, em preparação à Constituinte, foi editado o Decreto n. 29, em 03/12/1889, nomeando comissão de juristas à qual foi incumbida a tarefa de elaborar um “projeto de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”. Não havia mais espaço para qualquer tentativa de retorno à monarquia.

Neste meio tempo, o país seguiu sendo regido por atos cuja legitimidade se pautava na *Teoria do Poder Revolucionário*, concebida por Robespierre em 1793 para justificar a apreensão do poder constituinte pela Convenção.<sup>33</sup> Durante o período de vazio constitucional, o Estado brasileiro foi reorganizado por meio de uma produção legislativa vertiginosa, que rapidamente demoliu todo o edifício jurídico institucional da monarquia, adentrando em temas tão variados como a organização administrativa dos Estados-membros, a separação entre Igreja e Estado, a adoção de um novo Código Penal ou uma lei de falências.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 210.

<sup>32</sup> Constituição Federal de 1891 disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)

<sup>33</sup> Composta por representantes extraordinários do povo, a Convenção se reconhecia como sua parte virtuosa capaz de identificar e materializar suas vontades, assegurando a unidade nacional e a continuidade da Revolução. BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição*. Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 148-149.

<sup>34</sup> LEAL, Aurelino. *Op. cit.*, p. 203. Aurelino Leal é um dentre vários autores que, sustentando

Quando a Assembleia Constituinte se reuniu, recebeu do Governo Provisório um anteprojeto de Constituição elaborado por uma comissão de juristas e amplamente revisado por Ruy Barbosa, uma das principais lideranças políticas e intelectuais da época. Este jamais escondeu a influência do constitucionalismo norte-americano que o impulsionou nas profundas alterações que fez no texto recebido da aludida comissão, imprimindo-lhe suas feições.<sup>35</sup>

Fato curioso é que este projeto foi publicado na forma do Decreto n.º 510, de 22/06/1890, apresentado como uma *Constituição Provisória*, da qual alguns dispositivos entraram imediatamente em vigor (especialmente os que diziam respeito à organização do Poder Legislativo, modelo que orientou as atividades da Assembleia Constituinte que ainda seria eleita).<sup>36</sup> Note-se que o Governo apresentava o conjunto de normas como uma *Constituição*, e não um *projeto* (intenção expressa no preâmbulo do referido Decreto), e que o Congresso, por meio daquele ato, era chamado a “(...) *aprovar* a dita Constituição.” (grifou-se)<sup>37</sup>

O anteprojeto de Constituição não inovava substancialmente em relação ao modelo de Estado que já houvera sido desenhado por meio de Decretos e, ao final dos debates na Assembleia, restou pouco modificado, sendo a nova Constituição promulgada em 24/02/1891.<sup>38</sup>

Embora pautado em ideais liberais e organizado segundo o modelo constitucional norte-americano, a realidade institucional do Estado brasileiro no período que se convencionou chamar *República Velha* (de 1889 a 1930) continuou apontando em sentido oposto. Nas palavras de Raymundo Faoro, o dogma do abstencionismo estatal mal resistiu ao primeiro mês de vida republicana.<sup>39</sup>

Instaurou-se um regime pautado em paradoxos. De um lado, atendia reivindicações antigas como a descentralização administrativa, o fim do voto censitário e a extinção do Poder Moderador. Ao mesmo tempo, mantinha um controle rígido sobre o governo e as pessoas, cerceando abertamente liberdades individuais e manifestações contrárias a seus interesses. Os primeiros anos da República foram conduzidos por Presidentes centralizadores e autoritários, o que causou grande desconforto entre as elites e as lideranças regionais que haviam apoiado o golpe, ensejando uma crescente campanha voltada a retirar, ou ao

---

as vantagens de governos fortes, dotados de amplo poder decisório, elogia a postura do Governo Provisório de Deodoro: “A vantagem dahi decorrente foi inapreciável. Ninguém se deve desperceber de que, em momentos de reconstrução política e jurídica de um paiz, recorrer ao Poder Legislativo importa em travar as rodas do carro, em empecer a obra conservadora que é preciso oppôr às exaltações do liberalismo. Pelo número de seus membros, o Parlamento é, não raro, um órgão de confusão e, sem exceção, uma machina preguiçosa, de movimentos difíceis, de molas emperradas.”

<sup>35</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 217.

<sup>36</sup> CASTRO, Araújo. *Op. cit.*, p. 22-23. O Projeto ainda foi ligeiramente alterado pelo Decreto n. 914-A, de 23/10/1890, sendo esta a versão encaminhada à Assembleia Constituinte.

<sup>37</sup> LEAL, Aurelino. *Op. cit.*, p. 220-221. CERQUEIRA, Marcelo. *Op. cit.*, p. 22.

<sup>38</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 224.

<sup>39</sup> FAORO, Raymundo. *Op. cit.*, p. 576-577.

menos atenuar, o caráter militar do regime.<sup>40</sup> O Presidente era, na prática, “(...) um monarca sem coroa, um rei sem trono.”<sup>41</sup>

A centralização do poder e o autoritarismo presidencial foram traços constantes (e acentuados com a Reforma Constitucional de 1926, durante o governo Arthur Bernardes, na qual a autonomia federativa foi limitada e foram incorporados elementos nacionalistas e centralizadores<sup>42</sup>), assim como a participação ativa do Estado no domínio econômico. O intervencionismo estatal se fazia presente nas relações federativas, sendo comum o embate entre poder central e governos locais. A liberdade individual era frequentemente tolhida, com sucessivas decretações de estado de sítio em razão de numerosos conflitos que se avolumavam (por exemplo, o governo Arthur Bernardes, de 1922 a 1926, foi inteiramente conduzido sob estado de sítio<sup>43</sup>). O poder político e o poder econômico mantinham relações um tanto promíscuas, numa interferência recíproca pautada em larga dependência da atividade produtiva em relação ao Estado. Em síntese:

A democracia oligárquica da República Velha vestia a fantasia do liberalismo, mas falseava o voto, amparava-se nos ‘coronéis’ do interior, proibia as associações independentes e reprimia a imprensa. Os andrajos da ideologia oficial importada mal cobriam as engrenagens de um aparato público que articulava os interesses de distintas oligarquias estaduais sob o comando dos financistas, exportadores e donos de fazendas do complexo cafeeiro paulista.<sup>44</sup>

Igualmente merecedora de transcrição é a análise de Antônio Paim:

O elemento mais característico de nosso período republicano (...) é, sem dúvida, a ascensão do autoritarismo político. Durante largo período, trata-se apenas de prática autoritária. Nessa fase, elimina-se a representação, mediante o expediente de promover o reconhecimento dos mandatos parlamentares, a partir do Governo Campo Sales, mas se mantendo intocada a Constituição. Sucodem-se os desrespeitos às liberdades consagradas pela Carta Magna, seguidos sempre da preocupação de salvar as aparências desde que o Parlamento era instado a votar os estados de sítio. Talvez a história política brasileira na República Velha é que tenha inspirado a tese segundo a qual, no Brasil, a prática nada tem a ver com a teoria. De fato, ao longo das quatro primeiras décadas republicanas, tivemos um arcabouço constitucional flagrantemente contrariado pela atuação dos governantes.<sup>45</sup>

Interessante notar que, na visão de autores da época como Oliveira Viana, o autoritarismo era necessário para permitir a transição da sociedade brasileira de

---

<sup>40</sup> LEAL, Raymundo. *Op. cit.*, p. 219.

<sup>41</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 249.

<sup>42</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 236-237.

<sup>43</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 254.

<sup>44</sup> MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Liberdade versus Igualdade*. O Mundo em Desordem. 1914-1945. Vol. I. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 295-296.

<sup>45</sup> PAIM, Antônio. Oliveira Viana e o pensamento autoritário no Brasil. in VIANA, Francisco José de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 11.

um modelo patriarcal e verticalizado para um verdadeiro liberalismo. Como explica Antônio Paim, esta linha de pensamento defendia que o país precisava “(...) de um sistema político autoritário cujo programa econômico e político seja capaz de demolir as condições que impedem o sistema social de se transformar em liberal.”<sup>46</sup> Tinha-se certo, portanto, que o modelo de governo forte e centralizador não era algo incompatível com o desenho constitucional vigente, antes ao contrário, figurava verdadeira condição para que o liberalismo se materializasse.

No plano das relações econômicas, se, de um lado, mantém-se vivo o predomínio da exportação de produtos primários como base da atividade econômica nacional (ainda atrelado a um conjunto de suportes estatais), inicia-se um tímido processo de industrialização ainda na década final do Século XIX. Processo que se desencadeia pautado em estímulos oficiais, financiamento público e garantia de mercado por meio de medidas protecionistas.<sup>47</sup>

Na década de 1920, as fortes oscilações no preço do café afetaram o delicado equilíbrio de poderes vigente, levando os grandes plantadores a pressionarem o governo no sentido de ampliar as medidas de proteção, socializando as perdas financeiras decorrentes do seu insucesso comercial. As oligarquias que até então controlavam os governos central e dos principais Estados passaram a ser fortemente contestadas, assim como todo o modelo político e econômico vigente:

(...) o princípio federativo tornou-se na verdade a lei do mais forte, a lei dos clãs. Nada mais natural, portanto, que as revoltas se sucedessem, tanto do lado das facções que se viam alijadas, como daquelas que não se conformavam em assistir ao desvirtuamento dos preceitos constitucionais.<sup>48</sup>

A crise batia forte às portas da primeira república brasileira. O autoritarismo presidencial e a centralização que comprometia a autonomia federativa eram causas de queixas generalizadas. A elas se unia o inconformismo de várias regiões contra o domínio exercido pelos Estados mais ricos, que se alternavam no governo (Minas Gerais e São Paulo, em acordo de alternância conhecido como *política do café com leite*). A instabilidade econômica crescente decorrente da derrocada do cultivo cafeeiro, que se aprofundou com a crise de 1929, levou a situação política do país ao ponto de ebulição que culminou com a ruptura do regime vigente.<sup>49</sup>

Novamente o discurso do liberalismo veio a tona. O reformismo preconizado pelos líderes revoltosos resgatava antigas promessas de contenção do poder estatal, repúdio ao autoritarismo, respeito às liberdades individuais, garantia de lisura no processo eleitoral, autonomia federativa, redução da força política das oligarquias cafeeiras.<sup>50</sup> Mas, como explicam Bonavides e Paes de Andrade, “(...) o movimento, fazendo-se vitorioso, introduziu unicamente medidas paliativas,

---

<sup>46</sup> PAIM, Antônio. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>47</sup> FAORO, Raymundo. *Op. cit.*, p. 575-576.

<sup>48</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 254.

<sup>49</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 261-262.

<sup>50</sup> MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Op. cit.*, p. 295-296.

ligeiras, superficiais, enfim, remédios cuja aplicação demonstrava não haver ninguém chegado à raiz do problema.”<sup>51</sup>

### III. CONSTITUIÇÃO DE 1934 E CARTA DE 1937: DIREITOS SOCIAIS EM UM ESTADO INTERVENTOR

Nos meses de outubro e novembro de 1930 teve curso um golpe de estado que levou à deposição do então Presidente Washington Luis, substituído por Getúlio Vargas, líder *revolucionário* que governou o país pelos 15 anos seguintes. O movimento sedicioso sustentou-se em segmentos sociais diferentes, como lideranças políticas regionais do Nordeste e do Sul, militares de alta e baixa patente, pensadores liberais e, pouco após a tomada do poder, também em movimentos autoritários (como o Movimento Integralista Brasileiro, associação de natureza fascista).<sup>52</sup> E a natureza autoritária e centralizadora do novo governo logo ficou evidente, assim como a influência ideológica vinda dos novos regimes de orientação fascista que se espalhavam pela Europa.<sup>53</sup>

Ilustrativo é o Decreto n. 19.398, de 11/11/1930, que instituiu o Governo Provisório sob o comando de Getúlio Vargas e determinava, entre outras medidas, o fechamento de todos os Legislativos nacionais, concentrando suas funções no Poder Executivo (artigo 2º); destituía os Governadores de Estado, substituindo-os por interventores nomeados por Vargas (art. 11); conferia ao Governo Provisório o poder de alterar dispositivos constitucionais (art. 4º); suspendia garantias constitucionais dos cidadãos (art. 5º); e criava um Tribunal Especial para julgamento de crimes políticos (art. 16).<sup>54</sup>

Não deixando margem a dúvidas acerca de sua veia autoritária, entre novembro de 1930 e julho de 1934, Getúlio Vargas governou o país por meio de Decretos, não reconhecendo na Constituição de 1891, formalmente ainda em vigor, limites para sua autoridade. Mais uma vez a Teoria do Poder Revolucionário foi lembrada e invocada para legitimar as decisões do chefe do movimento que se afirmava revolucionário.

Segundo Antônio Paim, a expressão *autoritarismo instrumental*, cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos, ilustra de maneira ótima o modelo tradicionalmente adotado no Brasil: o autoritarismo é um instrumento transitório a que cumpre recorrer a fim de instituir no país uma sociedade diferenciada, capaz de dar suporte a instituições liberais autênticas. Justifica-se, assim, a junção de discursos liberais e centralizadores, em uma paradoxal combinação de elementos excludentes.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 262.

<sup>52</sup> CASTRO, Araújo. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>53</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 263. A herança política recebida por Getúlio Vargas, oriundo do Estado do Rio Grande do Sul, vem de Julio de Castilhos e Borges de Medeiros, líderes locais que controlaram o governo durante mais de três décadas e que sempre devotaram “o mais solene desprezo pelo liberalismo”. PAIM. *Op. cit.*, p. 11-12.

<sup>54</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 275 e 284-285.

<sup>55</sup> PAIM, Antônio. *Op. cit.*, p. 27.

Foi neste contexto que se iniciou a construção de uma ampla legislação social, direcionada principalmente aos trabalhadores urbanos, um grupo ainda pequeno em um país predominantemente rural (durante o período da República Velha, houvera apenas medidas isoladas, como a Lei de Acidentes de Trabalho, de 1919, ou a Lei Eloy Chaves, que criou o instituto de previdência dos ferroviários<sup>56</sup>). Em uma sucessão de atos, o Governo Provisório criou o Ministério do Trabalho (Decreto 19.433, de 26/11/1930), instituiu órgãos administrativos para solução de conflitos individuais e coletivos, organizou sindicatos e criou medidas atinentes a limitação da jornada de trabalho, regras de segurança e higiene nas fábricas e sistemas de previdência social, entre outras:

Nascera do Governo Provisório de Vargas e da Revolução de 30, menos um Estado liberal do que um embrião de Estado social, a que Vargas com a sensibilidade de seu oportunismo atualizante e de seu gênio político precursor, imprimia velocidade histórica. O Estado social germinou, pois, sob a égide de seu poder, debaixo de uma controvérsia ideológica. Sem Vargas ele teria padecido de um retardamento imprevisível, provavelmente de várias décadas.<sup>57</sup>

Finalmente, após grande pressão de diferentes correntes (concentradas especialmente em São Paulo), que exigiam o restabelecimento da normalidade institucional e da ordem constitucional, e acuado pela crise econômica que se espalhava pelo país em consequência do *crash* de 1929, o governo Vargas procurou atenuar sua veia autoritária.<sup>58</sup> Em maio de 1932, por meio do Decreto n. 21.402, foi convocada eleição para compor Assembleia Constituinte em maio de 1933 (o grande lapso temporal foi justificado pela necessidade de reorganizar o sistema eleitoral). O mesmo ato nomeou comissão para redigir o anteprojeto de Constituição e o Decreto n. 22.040, de 01/11/1932, desenhou com minúcias o procedimento legislativo a ser observado pela Constituinte.<sup>59</sup>

A Assembleia Constituinte foi instalada em 15/11/1933 e promulgou a nova Constituição em 16/07/1934. Seus trabalhos foram realizados em um ambiente bastante conturbado, no qual não havia liberdade de imprensa e o governo exercia constante controle, ameaçando a Assembleia de intervenção.<sup>60</sup> Ainda assim, pode-se considerar que a Constituição de 1934 foi elaborada em um período de relativa abertura democrática (para os padrões da época, naturalmente), materializando a preocupação vigente em restabelecer o equilíbrio das relações institucionais e romper com o modelo autoritário implantado.

---

<sup>56</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 264-265.

<sup>57</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 266.

<sup>58</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 285.

<sup>59</sup> POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Vol. III. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 21-25. Hans Kelsen, em resposta a consulta que lhe foi formulada acerca da legitimidade da Assembleia Constituinte, posto que convocada por meio de Decreto do Governo Provisório, sustentou as prerrogativas de um governo formado por meio revolucionário, que exprimia, portanto, a vontade popular, fundamento último de validade de todas as normas. KELSEN, Hans. *A Competência da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/1934*. in SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da Soberania como Problema na Norma Jurídica e na Decisão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 211-219.

<sup>60</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 282-283 e 289. Nota que merece destaque é o fato de a Assembleia de 1933/1934 ter sido a única na história brasileira a exercer função constituinte exclusiva e se dissolver após a promulgação constitucional.

Seu texto sofreu forte influência do *constitucionalismo social*, presente na Constituição de Weimar, de 1919, e na breve Constituição republicana espanhola, de 1931, e incorporou os avanços trazidos pela legislação social editada nos anos iniciais do governo Getúlio Vargas. Ao mesmo tempo, foi permeada de elementos típicos do pensamento fascista (como a presença de 40 representantes classistas indicados pelo Governona Assembleia Constituinte já indicava<sup>61</sup>), manifestos na aproximação entre Estado e classes trabalhadoras e no uso do Direito como instrumento de controle social.<sup>62</sup> De toda sorte, é considerada o marco inicial do Estado Social brasileiro.

A Constituição de 1934 é ambígua na medida em que, em meio a um cenário de instabilidade e tendências autoritárias, tenta elevar valores democráticos e de justiça social, aglutinando a pluralidade de forças sociais presentes no espectro político:

Todos os desejos estavam contemplados. A Constituição consagrava as liberdades políticas clássicas e as estendia, assegurando o direito de voto às mulheres e o sufrágio secreto. Reafirmava o federalismo e as autonomias estaduais, atendendo aos reclamos dos partidos republicanos paulista e mineiro. Instituiu um conjunto de direitos sociais e trabalhistas impensáveis no antigo regime. Mandava nacionalizar, progressivamente, os bancos, empresas de seguros e minas. Determinava ao poder público estimular 'a educação eugênica', incentivar 'a luta contra os venenos sociais' e socorrer 'as famílias de prole numerosa'.<sup>63</sup>

Em poucos anos, contudo, o frágil equilíbrio democrático ruiu e o governo Vargas escancarou seu lado autoritário. Em 10/11/1937 o Presidente promoveu uma ruptura institucional, dando início ao período denominado de Estado Novo (mesma expressão usada por Salazar em Portugal). Imediatamente fez outorgar uma nova Constituição, pensada de forma a conferir suporte jurídico ao regime ditatorial, nacionalista e militarista.<sup>64</sup>

O Estado Novo foi concebido a partir de múltiplas influências vindas da Itália de Mussolini, da Espanha de Franco e, principalmente, de Portugal e Salazar, todos regimes autoritários de orientação ideológica fascista. A relação estabelecida no Brasil entre o governo e os trabalhadores (de proximidade quase cúmplice), contudo, se diferenciava de todos estes, criando um traço identitário único para o que pode ser chamado de *Getulismo* e deu origem à Era Vargas<sup>65</sup>.

Note-se que Francisco Campos, jurista que elaborou a Constituição de 1937, esforçava-se por negar-lhe a natureza autoritária e a influência de ideologias fascistas:

---

<sup>61</sup> Determinação contida no Decreto n. 22.653, de 20/04/1933, que conferia ao Ministério do Trabalho a escolha de 20 representantes de empregados e outros 20 de empregadores, incluindo funcionários públicos e profissionais liberais. CERQUEIRA. *Op. cit.*, p. 8 e 25-26.

<sup>62</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 276 e 289. Constituição Federal disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)

<sup>63</sup> MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Op. cit.*, p. 301.

<sup>64</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 339-340. MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Op. cit.*, p. 306-307.

<sup>65</sup> MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Op. cit.*, p. 309.

Poderia haver ao lado ou à sombra da Constituição de 1937 ideologias ou individualidades fascistas. (...) Mas a Constituição de 1937 não é fascista, nem é fascista a ditadura cujos fundamentos são falsamente imputados à Constituição. O nosso regime, de 1937 até hoje, tem sido uma ditadura puramente pessoal, sem o dinamismo característico das ditaduras fascistas, ou uma ditadura nos moldes clássicos das ditaduras sul-americanas.

(...)

Impunha-se, portanto, transformar as instituições políticas antes que elas fossem destruídas. Foi o que fez a Constituição de 1937. Ela refletiu as contingências do momento. Impunha-se armar o Estado contra a agressividade dos partidos da extrema, tanto mais quanto estes partidos pretendiam, valendo-se das franquias liberais do regime, atacá-lo nos seus fundamentos. Eles pretendiam usar da liberdade precisamente para destruí-la.<sup>66</sup>

A Carta de 1937 alterava as relações federativas, fortalecendo a União. Entre outras medidas, autorizava o Presidente a nomear interventores e a transformar Estados em territórios sob administração da União. A divisão de poderes também era afetada, permitindo ao chefe do Executivo criar leis ou rever decisões da Suprema Corte, por exemplo. Criava, ainda, a figura do Estado de Emergência, situação que permitia ao Presidente exercer plenos poderes, dispensando o funcionamento do Legislativo.<sup>67</sup>

No plano dos direitos sociais, a Carta reproduzia os direitos contemplados na Constituição anterior e ainda acrescentava novos. Este esforço por fortalecer o sistema de proteção social era necessário ao projeto de poder do governo Vargas, que se valia dele como instrumento para controle social. Alguns dispositivos constitucionais evidenciam tal uso do Direito, característica presente na ideologia fascista orientada para a construção de um corporativismo estatal.

A afirmação do trabalho como ‘dever social’ (art. 136), o controle estatal sobre os sindicatos (art. 138), a proibição de greve e lock-out, definidos como “recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (art. 139), ou a organização da atividade produtiva em corporações colocadas sob assistência e proteção do Estado (art. 140) são exemplos da forte presença ideológica de modelos voltados a

---

<sup>66</sup> CAMPOS, Francisco. A Constituição de 1937 e sua Vigência. in PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. Vol. IV. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 41-42.

<sup>67</sup> Constituição Federal de 1937 disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Merece menção o eloquente Preâmbulo acrescentado à Constituição, no qual se nota a preocupação do regime em justificar seus atos de força. Veja-se seu trecho inicial:

“Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, a resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

Atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se toma dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente;

Atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

(...)”



fortalecer a concentração de poderes no Estado eo exercício derigoroso controle social.

Mais algumas notas sobre a Constituição de 1937 merecem destaque. É notável como seu texto foi pouco aplicado, a exceção dos dispositivos que legitimavam o regime autoritário,<sup>68</sup> embora tenha chegado mesmo a ser objeto de emendas elaboradas pelo Presidente (as ‘Leis Constitucionais’, repudiadas inclusive por Francisco Campos, que entendia faltar ao chefe do Executivo o necessário poder constituinte).<sup>69</sup> Outro dado significativo era a previsão, em seu art. 187, da realização de plebiscito (na verdade, referendo) para sua ratificação, o que nunca aconteceu, levando diversos juristas (inclusive apoiadores de primeiro momento) a afirmar a inexistência de Constituição.

Diante deste contexto, percebe-se que a década de 1930 foi marcada por ambiguidades. Ao mesmo tempo em que o país teve que viver sob um regime autoritário, experimentou o nascimento e a expansão de um sistema de proteção social que, em grande parte, está em vigor até hoje. Os direitos sociais foram concebidos em um contexto no qual serviam aos propósitos de um governo preocupado em exercer controle sobre a sociedade, mas, ao mesmo tempo, permitiram uma melhoria significativa nas condições de vida de uma parcela enorme do povo brasileiro.

Finalmente, em outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto e, diante da necessidade de restabelecer a normalidade democrática e o controle sobre o poder estatal, no ano seguinte uma nova Constituição foi elaborada.

#### **IV. PARA ONDE CAMINHA O BEM-ESTAR SOCIAL: UMA FRÁGIL DEMOCRACIA (1946) E UMA LONGA EXPERIÊNCIA AUTORITÁRIA (1967)**

Desde o início de 1945, Getúlio vinha adotando medidas para uma gradual abertura democrática, como as reformas eleitorais e administrativas implantadas pela Lei Constitucional n. 9, de 28/02/1945, que modificou amplamente o texto constitucional preparando o país para a realização de eleições. O inconformismo com o regime, disseminado dentre as elites políticas, fez com que este grupo não vislumbrasse em tais ações uma efetiva intenção do ditador em abandonar o governo:

As forças políticas se dividem. Setores populares, sindicais, o PC [Partido Comunista] e o PTB [Partido Trabalhista Brasileiro] lutam pela ‘Constituinte com Getúlio’; enquanto liberais e progressistas ligados ao PSD [Partido Social Democrata] e à UDN [União Democrática Nacional] pediam ‘Todo poder ao judiciário’. Prevaleceram estes últimos, como se sabe.<sup>70</sup>

Em 29/10/1945, um golpe de estado fortemente apoiado por lideranças militares pos fim à Era Vargas.

---

<sup>68</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 342.

<sup>69</sup> CAMPOS, Francisco. *Op. cit.*, p. 42.

<sup>70</sup> CERQUEIRA, Marcelo. *Op. cit.*, p. 26.

No regime constitucional vigente não havia a figura do Vice-Presidente e o Legislativo nacional nunca se reuniu. Assim, a linha sucessória estabelecida na Carta de 1937 conferiu a chefia do Poder Executivo interinamente ao presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares. Assim que assumiu o cargo, o novo governante promoveu reformas constitucionais tendentes a abolir as feições mais autoritárias da Carta de 1937, como a extinção do Tribunal de Segurança Nacional, a suspensão do estado de emergência e a concessão de poderes constitucionais ao Congresso que seria eleito (Leis Constitucionais n. 12 a 16, todas de novembro de 1945), além de convocar eleições gerais para o dia 02 de dezembro de 1945.<sup>71</sup>

Merece destaque, ainda, como uma espécie de *réquiem* da ditadura, o artigo 2ª da Lei Constitucional n. 15, de 26/11/1945, que conferiu ao Presidente a ser eleito a possibilidade de exercer todos os poderes inerentes à legislatura ordinária que coubessem à União, expedindo os atos legislativos que julgasse necessários, enquanto não estivesse promulgada a nova Constituição.<sup>72</sup>

O pleito correu em clima de relativa euforia diante da perspectiva de restabelecimento da normalidade democrática, embora ainda persistissem animosidades entre grupos rivais. De toda sorte, houve razoável participação popular no processo eleitoral, manifestando-se diversas correntes polarizadas entre a defesa da pessoa de Getúlio Vargas e sua linha política e uma franca oposição ao regime até então vigente. Dentre as notas mais significativas a respeito deste pleito, tem-se a permanência de diversas figuras de destaque no governo Vargas na vida política nacional (inclusive ele próprio, eleito Senador), não tendo havido um movimento significativo no sentido de romper com a linha dominante até então. Outro dado curioso foi a participação do Partido Comunista, pela primeira vez legalmente autorizado a concorrer, que elegeu 14 deputados e 1 senador.<sup>73</sup>

A Assembleia foi instalada no dia 05/02/1946 e iniciou os trabalhos destacando uma comissão de 37 parlamentares incumbidos de elaborar o projeto de Constituição. Pela primeira vez na história nacional o documento base não nasceu no Poder Executivo, mas na própria Constituinte, que trabalhou a partir do texto de 1934.<sup>74</sup>

A Constituição de 1946 teve clara orientação democrática, refletindo a preocupação dominante em restaurar o equilíbrio institucional e a autonomia federativa, assim como conter os excessos do Poder Executivo. Além de resgatar vários elementos da Constituição de 1934, especialmente no que tange à organização do Estado, seu texto incorporou diversos elementos típicos da ideologia dominante nos anos 1940 e 50, orientada para a implementação do

---

<sup>71</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 351-352.

<sup>72</sup> CERQUEIRA, Marcelo. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>73</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 354-356. Merece notícia o fato de o novo Presidente eleito ser o último Ministro da Guerra do governo Vargas, o então General Eurico Gaspar Dutra (aliás, nas duas eleições seguintes reforça-se a continuidade da linha política iniciada por Getúlio Vargas, com a sua própria eleição em 1950 e a de seu sucessor, Juscelino Kubitschek, em 1955).

<sup>74</sup> BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições Brasileiras: 1946*. Vol. V. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 14.

bem-estar social, que preconizava a intervenção do Estado na ordem social e econômica segundo o modelo de Bretton Woods (Estado como vetor do desenvolvimento econômico e social). Enfim, gerou-se um texto bastante avançado e consentâneo com os ideais apregoados na Europa do pós-guerra.<sup>75</sup>

Promulgada no dia 18/09/1946, previu a ampliação dos mecanismos de intervenção na ordem econômica, estabelecendo limites ao direito de propriedade (art. 147) e a realização de uma reforma agrária (art. 156), por exemplo. Também reafirmou os direitos sociais, em lista ainda maior do que a de 1934, com o cuidado de dissociá-los da natureza autoritária e controladora imprimida pelo regime anterior.<sup>76</sup> Por outro lado, como dito anteriormente, a transição democrática não foi acompanhada de uma efetiva ruptura ideológica. O mito construído durante a Era Vargas de que os direitos sociais eram algo como uma dádiva conferida por um grande e zeloso pai não foi desfeito, ao contrário. Restou incorporado pelo discurso da maioria das lideranças políticas, que, “(...) ao invés de trilharem o duro caminho do esclarecimento e da penetração dos mecanismos de decisão democrática pelo tecido social, preferiram o caminho fácil do populismo, no estilo inaugurado por Vargas.”<sup>77</sup>

Quanto a este último aspecto, importante destacar que a evolução dos direitos sociais nas Constituições brasileiras deve ser analisada muito mais sob o prisma de sua índole, dos fins que por seu intermédio foram pretendidos, do que sob o aspecto textual. De fato, entre as Constituições de 1934, 37, 46 e as seguintes, não há diferenças substanciais de redação, aparentando até certo imobilismo em face das sensíveis mudanças conceituais e reais que afetaram estes institutos ao longo de décadas. Por outro lado, na leitura de Bonavides e Paes de Andrade, “(...) são largas as mudanças e podem ser aferidas em toda a sua extensão, uma vez postas em conexão com os capítulos da lei social, pertinentes à ordem econômica, à família, à educação e à cultura (...)”,<sup>78</sup> além, por óbvio, das tintas ideológicas presentes em cada regime.

As largas promessas transformadoras incorporadas à Constituição, contudo, foram frustradas por um conjunto de obstáculos jurídicos e políticos que tornaram muito difícil sua vida: “Ninguém percebeu que a Constituição por si só não poderia garantir os princípios expressos em seu texto. Não se percebeu sobretudo que essa ambiguidade se tornaria insustentável por muito tempo.”<sup>79</sup>

A Constituição materializava a preocupação em consolidar o liberalismo político e o Estado de Direito, combinados a uma ideologia anti-individualista, que assinalava o protagonismo estatal em matéria de desenvolvimento econômico e social. Tinha, contudo, que conviver de um lado com governos populistas, que mantinham uma relação estreita, de falsa cumplicidade com as classes

---

<sup>75</sup> WACHTEL, Howard M. *Os Mandarins do Dinheiro*. As origens da nova ordem econômica supranacional. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. p. 37-48. Constituição Federal de 1946 disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)

<sup>76</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 409-410.

<sup>77</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 410.

<sup>78</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 321-322.

<sup>79</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 410.

trabalhadoras e, de outro, com uma elite fortemente conservadora e refratária a um modelo de bem-estar social pleno.

A consequência inevitável foi o progressivo esvaziamento da força normativa constitucional. Dois episódios ilustram o afirmado.

O texto de 1946 trazia um vasto conjunto de normas classificadas como programáticas, cujo conteúdo não contemplava comandos concretos, mas programas de ação, objetivos a serem perseguidos pelo Estado. A título exemplificativo, refira-se o disposto no artigo 147 que condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social,<sup>80</sup> demandando a elaboração de lei que definisse o conteúdo deste conceito indeterminado e indicasse hipóteses concretas que permitissem sua aplicação. A resistência em conferir efetividade à Constituição foi endossada pela teoria jurídica que cuidou de incorporar e difundir a *teoria da norma programática*, de origem italiana. Segundo esta tese, normas constitucionais de semelhante natureza não vinculam seus destinatários, dependendo de complementação legislativa e ações administrativas cuja adoção é uma faculdade das respectivas instâncias.

O enorme debate instalado no início dos anos 1960 acerca da realização da reforma agrária é convenientemente ilustrativo. O artigo 156 determinava a adoção de políticas voltadas a fixar o homem no campo, garantindo acesso à terra e priorizando o desenvolvimento das áreas mais pobres do país.<sup>81</sup> Mais de quinze anos após a promulgação do texto constitucional, nenhuma medida mais abrangente houvera sido tomada no sentido de conferir efetividade a este dispositivo. E, toda vez que alguma organização social se mobilizava demandando ações concretas, a reação dos grupos conservadores era imediata e, não raro, extremamente violenta, em regra rotulando tais iniciativas como manifestações comunistas.

Outro exemplo da baixa força normativa constitucional (e das instituições estatais em geral) se extrai da sequência de fatos que se seguem à renúncia do Presidente Jânio Quadros (que tomou posse em fevereiro de 1961 e renunciou em 25 de agosto do mesmo ano). Dispostos a não permitir a posse do Vice-Presidente, João Goulart, ao argumento de que este seria alinhado com correntes da esquerda comunista, os ministros militares mobilizaram as Forças Armadas e engendraram um golpe de estado.

Buscando conter a espiral de violência que fazia avizinhar uma guerra civil, construiu-se uma solução conciliatória, emendando-se o texto constitucional para alterar o regime de governo do presidencialismo para o parlamentarismo (por meio da Emenda Constitucional n. 04, de 02/09/1961, cujo teor foi submetido a referendo popular, acabando por ser revogada pela EC n. 06, de 23/01/1963). Em outras palavras, diante de uma barreira constitucional, alterou-se a Constituição para atender a interesses momentâneos.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estarsocial. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promovera justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade paratodos.

<sup>81</sup> Art. 156. A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendoplanos de colonização e de aproveitamento das terras públicas.Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, oshabitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

<sup>82</sup> Excelente relato dos fatos que envolvem esta grave crise, que por pouco não resultou em

Este último caso ilustra o ambiente de fortes instabilidades políticas com o qual a Constituição de 1946 conviveu durante seus 21 anos de vida, onde a disputa pelo poder frequentemente seguia rumos estranhos ao jogo democrático.<sup>83</sup> De fato, entre 1950 e 1964 houve uma sucessão de conflitos internos e tentativas de golpe de estado, até a bem sucedida derrubada do governo João Goulart, em 01 de abril de 1964, em um movimento liderado pelas Forças Armadas e apoiado por amplas camadas da sociedade.<sup>84</sup>

O novo regime prometia conter a *guinada à esquerda* a ameaça de expansão das *forças comunistas*, refletindo o discurso então vigente nas Américas que a tudo procurava justificar. Era preciso, ainda, controlar as instabilidades sociais, as grandes greves e manifestações, a crise econômica e o surto inflacionário vividos pelo país.<sup>85</sup> Tudo isto com forte suporte norte-americano, cuja influência no hemisfério sul se refletia nas escolhas ideológicas e político sociais. O liberalismo econômico voltou a ser defendido publicamente como uma alternativa necessária, criticando-se abertamente regras que autorizavam o controle sobre remessas de lucros para o exterior ou estatização de empresas que explorassem atividades de interesse nacional.

É difícil, contudo, identificar um direcionamento ideológico claro que caracterize os primeiros anos do regime militar. Além do discurso comum do combate à subversão, às ameaças da esquerda comunista ou à crise inflacionária, não havia consenso entre as lideranças sobre qual rumo imprimir ao país. Ao mesmo tempo em que se glorificava a livre iniciativa, as liberdades individuais eram tolhidas. O movimento que justificava o golpe como único meio para proteger a Constituição, logo tratou de recortá-la. Como explica Leonardo Augusto Barbosa:

O caráter contraditório e ambíguo do ato institucional aponta, ainda, para a inexistência de clareza acerca dos rumos que o movimento militar deveria adotar a partir da deposição de Jango. (...) A par da ânsia punitiva e de 'diretrizes de saneamento econômico-financeiro traçadas por alguns ipesianos', tudo o mais seria improvisado. O que fazer? Como organizar uma transição a curto prazo para um novo governo civil?<sup>86</sup>

Mesmo sem um rumo definido, diversas mudanças na orientação ideológica e na organização do Estado brasileiro foram implementadas imediatamente após

---

uma guerra civil e evidenciou a cisão da sociedade e das Forças Armadas entre correntes golpistas e legalistas, encontra-se em TAVARES, Flávio. *1961: O Golpe Derrotado*. Luzes e sombras do movimento da legalidade. Porto Alegre: L&PM, 2011.

<sup>83</sup> BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Op. cit.*, p. 24-26.

<sup>84</sup> BRANCO, Carlos Castello. *Da Conspiração à Revolução. in Os Militares no Poder*. De 1964 ao AI 5. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007. p. 27-49.

<sup>85</sup> BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Op. cit.*, p. 28-29.

<sup>86</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira*. Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. p. 61. Em outra passagem, o mesmo autor destaca que o liberalismo econômico imprimido ao governo pelo General Humberto Castello Branco (chefe do Governo Provisório e primeiro Presidente militar) "(...) não era a ideologia da maioria dos civis ou do quadro de oficiais." BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Op. cit.*, p. 71.

a deflagração do movimento golpista, cuidando o governo provisório em legitimar suas decisões, mais uma vez, na Teoria do Poder Revolucionário, a mesma que fora invocada em 1889 e 1930. Como explica Carlos Castello Branco, neste momento difundiram-se as doutrinas acerca do poder constituinte revolucionário, o que permitiu à intervenção militar despir-se da “(...) característica dos golpes habituais para se transformar numa ação revolucionária, na medida em que gerou direito e reformou a Constituição.”<sup>87</sup>

A preocupação em conferir respaldo jurídico ao regime levou suas lideranças a discutir, imediatamente após o sucesso do golpe, os termos de um ato normativo capaz de justificar suas primeiras medidas.<sup>88</sup> O primeiro Ato Institucional não foi numerado, propunha-se a ser o único e de vigência temporária, subsistindo até a posse do novo presidente eleito no pleito previsto para o final de 1965. Editado em 09/04/1964, conferia poderes excepcionais aos chefes do movimento militar, autorizando-os a suspender direitos políticos, cassar mandatos eletivos, suspender garantias constitucionais como a estabilidade de servidores públicos civis e militares, entre outras medidas consideradas essenciais à estabilização do país. Curiosamente, embora o Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, estivesse interinamente à frente do Poder Executivo, o Ato Institucional foi assinado pelo *Comando Supremo da Revolução*, composto pelos Ministros Militares.<sup>89</sup>

Este Ato ainda modificou o procedimento para reforma constitucional, permitindo ao Presidente a iniciativa de Emendas, as quais seguiam um curso mais simples, podendo ser aprovadas por maioria absoluta (ao invés da maioria qualificada de 2/3 dos parlamentares, regra aplicável às emendas de iniciativa do Congresso). Graças a este elemento facilitador, entre abril de 1964 e dezembro de 1966, véspera da promulgação da nova Constituição, foram aprovadas 15 Emendas Constitucionais, todas de iniciativa do Presidente e tendentes a implantar uma nova ordem jurídica que reforçava os poderes do governo militar (além de mais 03 Atos Institucionais).<sup>90</sup> Embora formalmente não tenha sido revogada, a Constituição de 1946 foi gradualmente desaparecendo, naufragando ante a produção legislativa do novo regime.

Finalmente, quando quase se encerrava o ano de 1966, preocupado em restabelecer sua imagem perante a sociedade brasileira e a comunidade internacional, o governo decidiu restaurar a ordem constitucional e, para tanto,

---

<sup>87</sup> BRANCO, Carlos Castello. *Op. cit.*, p. 49.

<sup>88</sup> O Preâmbulo do primeiro Ato Institucional, editado em 09/04/1964, traduz o conceito de Poder Revolucionário invocado pelo movimento militar: “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular.” Portal de Legislação - Legislação Histórica - <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/atos-institucionais#content>

<sup>89</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Op. cit.*, p. 53-55.

<sup>90</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Op. cit.*, p. 56. BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 429-430.

editou novo Ato Institucional (o de número 04, em 07/12/1966) conferindo ao Congresso Nacional poderes constituintes (no que se convencionou denominar *Poder Constituinte Congressual*).<sup>91</sup> Não houve, portanto, eleições para escolha de representantes com mandato específico para elaborar uma Constituição. Aliás, este mesmo Congresso estivera fechado entre 20 de outubro e 22 de novembro, após nova crise institucional que culminou com a cassação de mais alguns parlamentares, e caminhava a legislatura para seus dias finais (as eleições legislativas tinham sido realizadas em 15/11/1966 e os novos congressistas tomariam posse em 15/03/1967).<sup>92</sup>

O processo constituinte teve início no Poder Executivo, que convocou uma comissão de juristas com a incumbência de elaborar um projeto de Constituição capaz de “institucionalizar os ideais e princípios da revolução”, conforme expresso no Ato Institucional n. 04. O trabalho da comissão, contudo, não agradou ao governo e foi em grande parte rejeitado e substituído, cumprindo esta tarefa a Carlos Medeiros Silva (então Ministro da Justiça) e Francisco Campos (o mesmo que houvera preparado a Carta de 1937).<sup>93</sup> Estes cuidaram de afastar princípios liberais ou o equilíbrio entre os Poderes, considerados anacrônicos e incapazes de lidar com as crises política e social vividas pelo país.<sup>94</sup>

O Congresso Nacional recebeu o projeto de Constituição em 12/12/1966 e o promulgou em 24/01/1967, observando cronograma fixado pelo governo no Ato Institucional n. 04. Nas instruções encaminhadas ao Legislativo junto com o projeto foram estabelecidas diversas restrições, tendo chegado a ser indicada uma lista de dispositivos *não emendáveis* pelos parlamentares, além do prazo para o término dos trabalhos (que, se acaso não cumprido, implicaria na *outorga* da Constituição). Como destaca Marcelo Cerqueira, o regime militar começou a revogar a Constituição de 1946 já com seu primeiro Ato Institucional e terminou o serviço em 1967, “(...) quando um Congresso limitado e intimidado pelas cassações referendou o projeto de constituição proposto pelo primeiro presidente militar.”<sup>95</sup>

Semelhantes circunstâncias que marcaram o processo constituinte levam alguns autores a sustentar que o texto de 1967 teria sido, em verdade, outorgado, consistindo a atuação do Legislativo em mera formalidade incapaz de conferir à Carta a necessária legitimidade social. Assim é a incisiva colocação de Bonavides e Paes de Andrade: “Não houve propriamente uma tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte.”<sup>96</sup>

A nova Constituição promoveu a centralização do poder, desequilibrando, mais uma vez, a federação e fortalecendo o Executivo nacional. Concedeu

---

<sup>91</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 432-433.

<sup>92</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>93</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 434-436.

<sup>94</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Op. cit.*, p. 103.

<sup>95</sup> CERQUEIRA, Marcelo. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>96</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. *Op. cit.*, p. 432.

atribuições legislativas ao Presidente,<sup>97</sup> permitindo-lhe, ainda, exercer poderes excepcionais para fazer frente a situações de instabilidade. Formalmente, os direitos e garantias individuais continuavam presentes. Viram-se contidos, entretanto, por disposições expressas ou pela remissão a complementações legislativas. O mesmo se nota quanto aos direitos políticos, que receberam igual tratamento, além de ter sido confirmada a eleição indireta para Presidente, reproduzindo dispositivo inserido pelo Ato Institucional n. 02.<sup>98</sup>

No que tange ao controle sobre o domínio econômico, percebe-se um abrandamento do modelo adotado até então, facilitando-se a instalação de empresas estrangeiras e o trânsito de capitais, em um processo de *desnacionalização* da atividade produtiva, sempre muito atrelada aos interesses norte-americanos na região.<sup>99</sup> As relações trabalhistas foram diretamente afetadas, pois o governo logo cuidou de desmobilizar as associações de trabalhadores, proibiu sua organização em partidos políticos (aliás, desde a edição do Ato Complementar n. 04, de 20/11/1965, só havia dois partidos políticos no país, representando situação e oposição, a ARENA e o MDB, respectivamente) e manteve rigoroso controle sobre os sindicatos.

Quanto aos direitos sociais prestacionais, a realidade vivida durante os sucessivos governos militares foi de esvaziamento normativo, sendo estes envolvidos por políticas assistencialistas que novamente os apresentavam como favores estatais para a população mais carente. Não havia, por evidente, um compromisso do governo com os direitos fundamentais, antes ao contrário. “Talvez significasse que os militares viam em tais direitos construções inofensivas, que sempre poderiam ser parcialmente suspensas ou excepcionadas naquilo que interessasse ao regime (...)”, completa Leonardo Augusto Barbosa.<sup>100</sup>

Se havia alguma dúvida quanto a esta falta de compromisso com direitos e liberdades, a edição do Ato Institucional n. 05, em 13/12/1968, cuidou de afastá-la. Elaborado em resposta a crescentes manifestações sociais e nos meios políticos de contrariedade ao governo e à falta de liberdade, o AI 5 é considerado o mais cruel de todos, a medida que escancarou a face autoritária do regime.

Sua longa exposição de motivos e seus 12 artigos determinavam, entre outras medidas, a suspensão da garantia do *habeas corpus* para determinados crimes; conferiam amplos poderes ao Presidente da República para decretar estado de sítio, intervenção federal, suspensão de direitos políticos e restrição ao exercício de qualquer direito público ou privado; permitiam, ainda, ao chefe do Executivo cassar mandatos eletivos e determinar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, além de

---

<sup>97</sup> Por meio da edição de Decretos-lei. Anteriormente, o Ato Institucional n. 02, de 27/10/1965, já houvera autorizado o Presidente a editar Atos Complementares destinados a regulamentar seu próprio texto.

<sup>98</sup> Constituição Federal de 1967 disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)

<sup>99</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Op. cit.*, p. 104-105.

<sup>100</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Op. cit.*, p. 116.



exercer amplos poderes legislativos durante o período de fechamento do Congresso.<sup>101</sup>

Os meses que se seguiram foram de severa repressão a toda sorte de manifestação considerada contrária ao regime que, por seu turno, tratava de respaldar juridicamente suas medidas, mesmo que para tanto fosse necessário subtrair dispositivos da Constituição. Após o AI 5, outros 12 Atos Institucionais foram editados pelo Presidente, Marechal Arthur da Costa e Silva, e pela Junta Militar que o sucedeu em 30/08/1969, após o derrame que afastou o titular do cargo e a recusa dos ministros militares em dar posse ao Vice-Presidente, Pedro Aleixo, um civil.

Fechando esta efervescente produção normativa, foi editada a Emenda n. 1, em 17/10/1969. Considerada por muitos (inclusive o regime da época) uma nova Constituição, a Emenda incorporou ao texto constitucional as medidas implementadas pelo AI 5 e todos os demais Atos editados no período, reforçando tremendamente a autoridade do Presidente e as restrições a direitos e garantias fundamentais.<sup>102</sup>

Em resumo, havia uma Constituição formalmente promulgada por um Congresso intimidado, na qual direitos sociais e políticos e liberdades individuais eram previstos de forma condicionada e oferecidos pelo governo de acordo com sua conveniência. O modelo de bem-estar social continuava, em alguma medida, existindo no plano constitucional, muito embora sua aplicação prática fosse precária e não houvesse espaço para reivindicar sua efetivação.

## V. CONSTITUIÇÃO DE 1988: RENASCIMENTO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Foram longos 21 anos de governos militares de orientação abertamente autoritária. Durante este período, o país experimentou severas oscilações entre períodos de profunda crise e forte expansão econômica, incomparável crescimento dos centros urbanos e esvaziamento do campo, além de um expressivo fluxo migratório das regiões norte e nordeste em direção ao sul e sudeste do país, formando amplos bolsões de pobreza. A desigualdade social

---

<sup>101</sup> Os textos integrais de todos os Atos Institucionais podem ser encontrados no Portal de Legislação do Governo Federal: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/atos-institucionais#content>

<sup>102</sup> BONAVIDES, PAULO; ANDRADE, PAES DE. Op. cit., p. 443-444. Embora haja dúvidas sobre a natureza da Emenda n. 1, seu preâmbulo afirmava textualmente sua finalidade de reformar a Constituição vigente: "(...) feitas as modificações mencionadas, todas em caráter de Emenda, a Constituição poderá ser editada de acordo com o texto que adiante se publica." Outro dado que evidencia a sobrevivência da Constituição de 1967 foi a edição da Emenda Constitucional n. 11, de 13/10/1978. Elaborada no período de abertura democrática e fruto de um longo processo de negociação entre governo e oposição, esta medida revogou a Emenda n. 1/1969 e todos os Atos Adicionais posteriores, restaurando o texto original aprovado em 1967. Texto integral das Emendas n. 1/1969 e n. 11/1978 disponível em: PORTO, Walter Costa (org.) *Constituições Brasileiras: 1967*. Vol. VI-a. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 122.

Emenda Constitucional n. 11/1978:

Art. 3º - São revogados os Atos Institucionais e Complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial.

alcançou níveis até então desconhecidos, fomentando um rápido recrudescimento da criminalidade organizada e da violência urbana.

A oposição ao governo foi radicalizada, travando-se, entre meados dos anos 1960 e 70, conflitos sangrentos com grupos armados de ideologia socialista que se organizaram na forma de guerrilhas. O nível de violência institucional foi assustador, as detenções arbitrárias uma constante, assim como o desaparecimento de opositores e as torturas e mortes nas prisões. Especialmente após a edição do Ato Institucional n. 5, o regime mostrou sua face mais cruel, escancarando sua veia autoritária.<sup>103</sup>

A transição democrática, uma *abertura lenta e gradual* (expressão oficial adotada na época), teve início em fins dos anos 1970, durante o governo do General Ernesto Geisel. Merecem menção as principais medidas de distensão que sucessivamente foram atenuando o fechamento do regime militar, em um complexo processo de negociações.

O primeiro ato de maior peso (tanto simbólico quanto efetivo) foi a edição da mencionada Emenda Constitucional n. 11/1978, conhecida popularmente como a *emenda que revogou o AI 5*. Por seu intermédio, o texto original da Constituição de 1967 foi quase integralmente restabelecido, afastando do sistema jurídico todas as medidas unilateralmente adotadas pelo governo desde 1968. Embora a Carta de 1967 fosse francamente autoritária, o retorno a sua forma inicial representou evidente avanço na redução dos poderes do Presidente.

Na sequência, foi aprovada a Lei de Anistia (Lei n. 6.683, de 22/08/1979), cujos debates acerca de seu teor e abrangência marcam o início de um processo de crescente mobilização social em torno da redemocratização do país. Até hoje se questiona o modelo adotado de *anistia bilateral*, ou seja, contemplando tanto perseguidos pelo regime quanto seus perseguidores.<sup>104</sup> De toda sorte, a anistia permitiu o retorno ao país de inúmeras lideranças de oposição exiladas durante os anos anteriores, contribuindo para inflamar o debate político.

Também em 1979 teve fim o modelo partidário vigente desde 1965, restaurando-se o pluripartidarismo.<sup>105</sup> Foi a oportunidade para que as antigas

---

<sup>103</sup> Relato detalhado da violência estatal praticada nos anos de regimes militares foi elaborado pela Comissão Nacional da Verdade, cujo relatório final pode ser encontrado no endereço: <http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>

<sup>104</sup> O Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar acerca da validade da Lei de Anistia por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 153, julgada em 29/04/2010, tendo decidido pela impossibilidade de sua revisão. Visão oposta foi sustentada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos que, ao decidir o Caso n. 11.552 (Caso Araguaia), condenou o Brasil a rever esta mesma lei, considerando-a atentatória a diversos postulados do Direito Internacional Humanitário. Não houve, até o momento, um posicionamento oficial do governo brasileiro acerca desta decisão, seja para cumpri-la ou rejeitá-la. Síntese do caso com comentários abrangentes pode ser encontrada em SOARES, Inês Virgínia Prado; BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. Direito à Verdade na Corte Interamericana de Direitos Humanos: Asperspectivas no julgamento do Brasil (Caso Araguaia). *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. n. 3, jan./jun. 2010. Brasília: Ministério da Justiça. p. 288-307.

<sup>105</sup> Lei 6.767, de 19/11/1979, conhecida como Lei Orgânica dos Partidos. Sobre o tema, veja-se FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema

lideranças se reagrupassem e retomassem uma participação institucionalizada no cenário político. Além destes, novas figuras emergiram no espectro político, quase sempre oriundas de movimentos populares, reconfigurando o quadro de forças vigente.

Foi este o cenário que envolveu as eleições de 15 de novembro de 1982 para Governadores de Estado e legislativos estaduais e federal, possíveis graças à Emenda Constitucional n. 15, de 19/11/1980, que restabeleceu a votação direta para o cargo executivo e para o Senado. Este pleito foi a primeira grande oportunidade de verificar o grau de adesão popular ao regime militar ainda presente e resultou em um conflito direto entre o partido da situação (PDS) e as legendas de oposição (PMDB, PTB, PDT e PT). E o governo ganhou.

(...) em 1982 houve um padrão bipartidário na competição eleitoral. Os dados também revelam que Arena e MDB, as agremiações vigentes durante o regime autoritário, balizaram a disputa por meio de sua nova roupagem, respectivamente PDS e PMDB. Outra explicação para esse resultado foram as restrições determinadas pela Lei nº6978, conhecida como Pacote de Novembro, que, buscando fortalecer o PDS, partido governista, acabou por imprimir uma dinâmica bipartidária às eleições.<sup>106</sup>

De fato, dentre os 23 Estados, 13 elegeram governadores do partido de situação (PDS). Na Câmara dos Deputados, foram 235 cadeiras para os governistas e 244 para todos os partidos de oposição. No Senado, nova vitória do governo: das 25 vagas em disputa (de um total de 69), apenas 10 ficaram com seus opositores.<sup>107</sup> Mas, apesar do resultado do pleito, a marcha da mudança já estava em curso.

Seu ápice pode ser considerado o movimento *Diretas Já*, grande mobilização popular que, nos primeiros meses de 1984, aglutinou diferentes segmentos sociais e todas as lideranças de oposição ao regime em defesa da chamada *Emenda Dante de Oliveira*. Apresentada por este Deputado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição tinha por objetivo restabelecer a eleição direta para Presidente da República, permitindo que o pleito a ser realizado em breve não fosse mais decidido pelo Colégio Eleitoral.<sup>108</sup> Contudo, os milhões de pessoas que tomaram as ruas das principais cidades brasileiras em enormes manifestações a favor da emenda não foram capazes de sensibilizar o número necessário de Deputados para sua aprovação. Dos 320 votos que eram precisos, foram alcançadas 298 adesões.<sup>109</sup>

---

partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Revista Opinião Pública*. vol.14, n.2, Campinas, nov. 2008.

<sup>106</sup> FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. *Op. cit.*

<sup>107</sup> Dados disponíveis em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleitos-1945-1990/cronologia-das-eleicoes>.

Acesso em 25 nov. 2014. Também em <http://www.bradoretumbante.org.br/historia/eleicoes-de-1982>. Acesso em 25 nov. 2014.

<sup>108</sup> O Colégio Eleitoral era composto pelos membros do Congresso Nacional e por delegados indicados pelas Assembleias Legislativas estaduais, conforme Lei Complementar n. 15, de 13/08/1973, e Lei Complementar n. 47, de 22/10/1984, que alterou a anterior.

<sup>109</sup> Diretas Já: rejeição da Emenda Dante de Oliveira marca a história do País. Disponível em

A frustração geral que se seguiu esfriou momentaneamente a pressão popular, mas não foi capaz de interromper o fluxo de transformações pelo qual o país passava. Seguiu-se a eleição indireta do novo Presidente civil, Tancredo Neves, representando a coligação do PMDB com parte do PDS, e a decepção pela sua doença súbita e morte precoce, não tendo chegado a tomar posse. Em seu lugar, assumiu o Vice-Presidente, José Sarney, político vinculado estreitamente ao governo até a véspera da eleição, o que contribuiu para que a transição se desse sem ruptura, mantendo-se ativas diversas figuras até então participantes do regime militar.<sup>110</sup>

Ultimada a transição democrática e consolidado o governo civil, natural que o passo seguinte tenha sido elaborar uma nova Constituição que afastasse em definitivo o ranço autoritário ainda presente no modelo jurídico estatal brasileiro. Era preciso lidar com um enorme conjunto de demandas reprimidas, em um quadro histórico de desigualdade e exclusão social, que explodiram naquele momento. Este cenário foi desenhado pelo Deputado Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Constituinte, em um de seus primeiros pronunciamentos:

O Brasil não cabe mais nos limites históricos que os exploradores de sempre querem impor. Nosso povo cresceu, assumiu o seu destino, juntou-se em multidões, reclamou a restauração democrática, a justiça social e a dignidade do Estado. Estamos aqui para dar a essa vontade indomável o sacramento da lei. A Constituição deve ser – e será – o instrumento jurídico para o exercício da liberdade e da plena realização do homem brasileiro. (...) Do homem, acossado pela miséria, que cumpre extinguir, e com toda a sua potencialidade interior, que deve receber o estímulo da sociedade.<sup>111</sup>

O processo constituinte teve início com a Emenda Constitucional n. 26, de 27/11/1985, por meio da qual definiu-se que o Congresso a ser eleito no pleito de 1986 teria poderes constituintes. Note-se que, mais uma vez na história brasileira, a transição constitucional iniciou-se por meio de um ato de autoconvocação, no qual o poder constituído conferiu a si mesmo a potência criadora do poder constituinte.

Realizadas as eleições, o Congresso Constituinte iniciou seus trabalhos em 01/02/1987. Neste momento, uma série de atitudes começou a indicar uma

---

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/466301-DIREITAS-JA-REJEICAO-DA-EMENDA-DANTE-DE-OLIVEIRA-MARCA-A-HISTORIA-DO-PAIS-BLOCO-1.html>. Acesso em 25 nov. 2014.

<sup>110</sup> Registre-se que há quem discorde desta análise, como se lê em Marcelo Cerqueira, por exemplo: “Houve ruptura. O que não houve foi uma revolução sangrenta. E ainda bem. É preciso derramar sangue para o país convocar-se em Constituinte? A ruptura emergiu das ruas. Primeiro, com a campanha das diretas. Em seguida, com a sua projeção na escolha de Tancredo Neves e José Sarney. O argumento conservador tem dificuldade de compreender esses fatos como consubstanciadores da ruptura, porque rejeita a negociação como instrumento eficaz de transformação do regime. Foi uma ruptura pactuada (...). A oposição aliou-se a dissidentes do governo para terminar com uma exaurida ditadura militar.” CERQUEIRA, Marcelo. *Op. cit.*, p. 29

<sup>111</sup> Ulisses Guimarães. Pronunciamento à Nação em 03/02/1987. *Apud* MENCK, José Theodoro Mascarenhas. Constituinte de 1987 e a Constituição Possível. *in* ARAUJO, José Cordeiro de *et alli* (org.). Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira. Vol. I. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 24-25.

postura emancipatória dos constituintes, que rapidamente buscaram se desvincular das amarras impostas pelo Executivo e por forças conservadoras. Uma primeira e marcante decisão foi se opor ao envio de um anteprojeto elaborado a pedido do governo, assumindo o Congresso a tarefa de construir, por si só, a nova Constituição que, pela primeira vez, não se baseou em qualquer texto prévio.<sup>112</sup>

E certamente a conduta mais significativa foi a decisão de inverter o modelo de construção do texto constitucional básico: ao invés dos Parlamentares se fecharem e definirem um projeto a ser posteriormente discutido e emendado, o Congresso se abriu.

Primeiro foram definidas as linhas mestras a orientarem o novo texto. Neste aspecto, a influência das então recentes Constituições portuguesa (1976) e espanhola (1978) foi marcante. Em seguida, o Congresso se organizou em 07 Comissões Temáticas e 01 Comissão de sistematização à qual coube reunir e organizar as propostas oriundas das demais.<sup>113</sup> As primeiras, por seu turno, se dividiram em Subcomissões, as quais procederam a uma série de audiências públicas e consultas populares.<sup>114</sup> O futuro texto constitucional nasceu a partir de fragmentos, portanto, em um movimento *de baixo para cima*, tendo por base os debates realizados nas Subcomissões.

É possível sustentar que, se houve alguns *vícios de origem* no Congresso Constituinte de 1987/1988, estes foram sanados graças à *legitimação procedimental* assentada na ampla participação popular que marcou seus trabalhos ao longo do ano de 1987. Além das cerca de 200 audiências públicas realizadas entre os meses de abril e maio, também foram apresentadas mais de uma centena de Emendas Populares (que podiam ser subscritas por 30.000 pessoas ou 03 entidades representativas), em um movimento de inigualável aproximação entre Legislativo e sociedade.<sup>115</sup> O Congresso Nacional fervilhava de pessoas, ideias e sonhos.

---

<sup>112</sup> Comissão presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco elaborou projeto que não chegou a ser encaminhado ao Congresso ante a resistência deste em aceitar interferências externas a seus trabalhos. NASSAR, Paulo André. Construção do Compromisso Maximizador: Análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988 in DIMOULIS, Dimitri et alli (org.). *Resiliência Constitucional*. Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: FGV, 2013. p. 27.

<sup>113</sup> Comissões temáticas: I. Soberania e Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; II. Organização do Estado; III. Organização dos Poderes e Sistema de Governo; IV. Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; V. Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; VI. Ordem Econômica; VII. Comissão de Ordem Social. Relato das atividades e texto dos anteprojetos elaborados pelas comissões disponíveis em [http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes). Acesso em 01 out. 2014.

<sup>114</sup> Por exemplo, a Comissão de Ordem Social se dividiu em 03 Subcomissões: Subcomissão dos direitos dos trabalhadores e servidores públicos; Subcomissão de saúde, seguridade e meio ambiente; Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias. Relato das atividades desta Comissão e suas partes se encontra em BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho*. Brasília: UnB. p. 142-148.

<sup>115</sup> Relato das atividades e texto dos anteprojetos elaborados pelas comissões disponíveis em [http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes)

A necessidade de lidar com graves dívidas sociais teve como consequência a formulação de um texto amplo e minucioso, que buscou definir cuidadosamente os direitos e os mecanismos para sua efetivação. Afinal, não bastava repetir, mais uma vez, um extenso rol de direitos, era imprescindível garantir que estes se tornassem reais, pudessem ser efetivamente usufruídos pela sociedade.<sup>116</sup> Além de restaurar a liberdade, também era preciso enfrentar os pesados déficits sociais que se acumularam durante décadas.

Neste sentido, o Deputado Ulisses Guimarães, no pronunciamento acima referido, sustentava que, para dar margem a que todos pudessem realizar as suas potencialidades, era premente “vencer as injustiças sem violar a liberdade”, o que significava dizer manter a “livre iniciativa, necessária ao desenvolvimento do país”, porém “sem o sacrifício dos trabalhadores”. Em síntese, havia que se assegurar que “A riqueza não poderá acumular-se, ao mesmo tempo em que aumentam a miséria e a fome.”<sup>117</sup>

Esta mescla de prioridades, segundo Oscar Vilhena Vieira, se deu pelo fato de a Constituição ter sido fruto de um

(...) compromisso maximizador, que garantiu que todos os setores que foram capazes de se articular no processo constituinte tivessem satisfeita ao menos parcela de seus interesses. A Constituição entrincheirou direitos, protegeu interesses, distribuiu poderes, realizou promessas, delineou objetivos de mudança social e determinou políticas públicas.<sup>118</sup>

No ano seguinte, 1988, passou-se à segunda e definitiva etapa dos trabalhos: a votação em plenário do projeto constitucional. Neste momento, pôs-se em marcha uma forte reação conservadora que buscou conter os avanços sociais que caracterizaram o texto inicial, cuja essência, contudo, manteve-se íntegra.<sup>119</sup> Na leitura de Oscar Vilhena Vieira, o texto final da Constituição foi fruto de um movimento conciliatório que buscou acomodar as diferentes correntes políticas presentes no espectro estatal e social brasileiro, onde se incluem aquelas que seguiram arraigadas às estruturas de poder. É alerta: “Por conciliação não se deve compreender, no entanto, um processo de negociação entre forças razoavelmente igualitárias na sociedade para firmar um pacto simétrico de mútuo interesse.”<sup>120</sup>

A conjunção de interesses que deu origem à nova Constituição não permitiu que seu texto adquirisse um direcionamento ideológico claro, seja no plano da organização política, social ou econômica. Daí que, ao mesmo tempo em que se

---

<sup>116</sup> Constituição Federal de 1988 disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>117</sup> Ulysses Guimarães. Pronunciamento à Nação em 03/02/1987. *Apud* MENCK, José Theodoro Mascarenhas. *Op. cit.*, p. 24-25.

<sup>118</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Do Compromisso Maximizador ao Constitucionalismo Resiliente. *in* DIMOULIS, Dimitri et alli (org.). *Resiliência Constitucional*. Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: FGV, 2013. p. 18.

<sup>119</sup> NASSAR, Paulo André. *Op. cit.*, p. 29-30.

<sup>120</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. *Op. cit.*, p. 18.

sustenta no pilar da democracia e amplia os mecanismos de participação social, confere ao Presidente da República algumas prerrogativas típicas de regimes autoritários, especialmente no que tange ao seu poder de legislar. De toda sorte, há uma forte e indiscutível inclinação no sentido de aprofundar o bem-estar social, mesclando-o a elementos participativos, em um modelo de divisão de responsabilidades entre Estado e sociedade.

A atual Constituição representa um indiscutível passo além no que tange à proteção do ser humano, conferindo papel de destaque aos direitos fundamentais, que adquirem posição de centralidade. Cria, também, um amplo conjunto de obrigações para o Estado, cujas escolhas políticas são fortemente vinculadas a um programa de ação compromissado com a transformação social.

Em seu nascimento, a Constituição de 1988 foi acompanhada de muitas expectativas, não sendo fruto do acaso, como visto, sua natureza analítica, dirigente e prospectiva. Desde 05 de outubro de 1988, data de sua promulgação, a sociedade brasileira tem se deparado com o constante desafio de transpor para o mundo real todas as promessas e esperanças plasmadas no seu texto, superando suas contradições e as resistências conservadoras ainda presentes em vários espaços.

Certamente resta muito a construir de modo a tornar realidade os sonhos da geração que lutou pelo fim do regime militar, mas não se pode negar que os últimos 25 anos trouxeram grandes evoluções para a sociedade brasileira, que tem experimentado um período incomumente longo – para os padrões nacionais – de estabilidade democrática e constitucional, cuja análise mais detida merecerá outro e mais profundo estudo.

## **VI. CONCLUSÃO**

Nota-se que, em pouco menos de dois séculos, o país viveu diferentes experiências em sua organização política e jurídica, incorporando os principais modelos teóricos vigentes em cada momento. Em termos normativos, nota-se que o Brasil esteve, em alguns momentos, junto à vanguarda do constitucionalismo, ao passo que, em outros, incorporou algumas das ideias mais reprováveis da teoria jurídica.

Muitas das tentativas de avanço social e político foram contidas por forças conservadoras que, não raro, agiram à margem da legalidade e do processo democrático. De outro lado, nem sempre se notou um esforço real, um compromisso efetivo em conferir efetividade a promessas constitucionais, o que levou a sucessivos governos autoritários, que não enxergavam na ordem jurídica um necessário limite às suas decisões.

Vários eventos aqui narrados ilustram a tradição autoritária e centralizadora manifestada por diferentes governos, que mantiveram uma relação de delicado equilíbrio entre legalidade e arbítrio. Os modelos teóricos incorporados aos textos constitucionais e os avanços em termos de reconhecimento de direitos e imposição de limites ao poder estatal, por um lado, trouxeram grandes avanços em termos sociais, mas, por outro, não foram suficientes, em diversos momentos, para conter os ímpetos de grupos interessados em controlar o país, valendo-se inclusive da força das armas.

O pêndulo do constitucionalismo brasileiro oscilou, frequentemente, entre textos legislativos avançados e perfeitamente adequados aos ideais vigentes em sua época e outros concebidos com o claro propósito de conferir uma aparência de legitimidade a regimes autoritários. E, em ambos os casos, percebe-se em variados momentos uma distância entre o modelo de organização estatal adotado e diversas práticas institucionais e decisões dos governos, figurando os limites constitucionais ao poder político como elementos quase figurativos, de observância opcional.

Tais reflexões indicam que a adequada compreensão da história institucional brasileira demanda uma análise que vá além dos textos normativos, buscando confrontá-los com a realidade vivida, sem o que impossível categorizar, com um mínimo de precisão conceitual, os modelos de organização estatal adotados no país. Afinal, como visto, as imagens delineadas nas Constituições nem sempre serviram de inspiração para a conduta dos governantes e lideranças políticas em geral.

Pode-se afirmar, portanto, que incoerências marcam a trajetória institucional do país, um Estado no qual os marcos teóricos e normativos não raro são insuficientes para definir as ações políticas. Uma história que realça a fragilidade do estado de direito e, embora esteja-se vivendo um razoável período de estabilidade institucional, impõe um constante alerta diante do risco de novos desvios e abusos virem a ser praticados.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. Vol. II. Brasília: Senado Federal, 2001.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições Brasileiras: 1946*. Vol. V. Brasília: Senado Federal, 2001.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira. Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição*. Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional Brasileira*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho*. Brasília: UnB

BRANCO, Carlos Castello. *Da Conspiração à Revolução*. in *Os Militares no Poder*. De 1964 ao AI 5. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

CAMPOS, Francisco. *A Constituição de 1937 e sua Vigência*. in PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. Vol. IV. Brasília: Senado Federal, 2001.

CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2003.

CERQUEIRA, Marcelo. *Notas à Constituição*. Como foram convocadas as constituintes. Brasília: Imprensa Nacional, 1985.



FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Revista Opinião Pública*. vol.14, n.2, Campinas, nov. 2008.

KELSEN, Hans. A Competência da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/1934. in SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da Soberania como Problema na Norma Jurídica e na Decisão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

LEAL, Aurelino. *História Constitucional do Brasil*. edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002.

MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Liberdade versus Igualdade. O Mundo em Desordem. 1914-1945*. Vol. I. Rio de Janeiro: Record, 2011.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas. Constituinte de 1987 e a Constituição Possível. in ARAUJO, José Cordeiro de et alli (org.). *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Vol. I. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

NASSAR, Paulo André. Construção do Compromisso Maximizador: Análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988 in DIMOULIS, Dimitri et alli (org.). *Resiliência Constitucional. Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: FGV, 2013.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Vol. I. Brasília: Senado Federal, 2001.

PAIM, Antônio. Oliveira Viana e o pensamento autoritário no Brasil. in VIANA, Francisco José de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Vol. III. Brasília: Senado Federal, 2001.

PORTO, Walter Costa (org.) *Constituições Brasileiras: 1967*. Vol.VI-a. Brasília: Senado Federal, 1999.

SALDANHA, Nelson Nogueira. *História das Ideias Políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001.

SOARES, Inês Virgínia Prado; BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. Direito à Verdade na Corte Interamericana de Direitos Humanos: As perspectivas no julgamento do Brasil (Caso Araguaia). *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. n. 3, jan./jun. 2010. Brasília: Ministério da Justiça.

TAVARES, Flávio. 1961: O Golpe Derrotado. Luzes e sombras do movimento da legalidade. Porto Alegre: L&PM, 2011.

VIANA, Francisco José de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Do Compromisso Maximizador ao Constitucionalismo Resiliente. in DIMOULIS, Dimitri et alli (org.). *Resiliência*

*Constitucional*. Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: FGV, 2013.

WACHTEL, Howard M. *Os Mandarins do Dinheiro*. As origens da nova ordem econômica supranacional. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

Enviado el (Submission date): 28/04/2015

Aceptado el (Acceptance date): 18/05/2015